

Evaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie



**Eléments d'analyse,
enseignements de l'expérience
et recommandations**

Marcel Djama
Marie-Rose Mercoiret
Eric Sabourin
32/01
Nouméa, mars 2001

Sommaire

Sigles utilisés	3
Résumé	4
Note de synthèse de l'étude	5
Introduction	9
Première partie : Les OGAF en Nouvelle-Calédonie	15
OGAF de Ouénée	17
OGAF de Yaté	27
OGAF d'Ouvéa	56
OGAF de Thio	71
Seconde partie : L'évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie	89
Conclusion	106
Annexes	109
1. Note méthodologique pour la réalisation de l'étude	
2. Extraits de la Loi d'Orientation	
3. Note sur les OGAF en Nouvelle Calédonie (DAFE)	
4. Tableau récapitulatif sur les OGAF en Nouvelle Calédonie (DAFE)	

Principaux sigles utilisés

ADASEA	Agence de Développement et Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
ADEVY	Agence de Développement de Yaté
ADIE	Association pour le Droit à l'Initiative Economique
ADRAF	Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier
CAAPO	Coopérative Agricole et Aquacole des Producteurs d'Ouvéa
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
DAN	Direction de l'Aménagement de la province Nord
DAFE	Direction du service d'Etat de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement
DDE	Direction du Développement Economique de la Province Nord (DDEE)
DDEFPE	Direction du développement Economique, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi de la Province SUD
DRN	Direction des Ressources Naturelles (en Province Sud et en Province Nord)
DDR	Direction du développement Rural de la Province Sud
DDRP	ex Direction du Développement Rural et de la Pêche en Province Nord
FCFP	Unité de Compte Franc Pacifique
GDPL	Groupeement de Droit Particulier Local
GIE	Groupeement d'Intérêt Economique
IAC	Institut Agronomique néo-Calédonien
MIJ	Mission d'Insertion des Jeunes
OGAF	Opération Groupée d'Aménagement Foncier

Résumé

Le CNASEA a confié à l'Institut Agronomique néo-Calédonien une étude d'évaluation des quatre Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) engagées en Nouvelle-Calédonie. Les objectifs de l'étude sont :

- D'analyser les modes d'intervention et les processus de mise en œuvre dans les quatre sites concernés par le dispositif OGAF (Ouéénée, Yaté, Ouvéa et Thio) ;
- De mettre en évidence et analyser la perception que les partenaires engagés dans le dispositif ont de l'outil de développement que représente l'OGAF et apprécier l'intérêt qu'il peut constituer dans le cadre de l'action publique en faveur du développement des zones rurales ;
- De formuler des recommandations et des propositions susceptibles de favoriser la réussite d'une OGAF.

La première partie du rapport présente le déroulement des opérations dans les quatre sites concernés et met en relief les résultats obtenus et les difficultés rencontrées.

La seconde partie propose une synthèse des quatre expériences, du point de vue des enseignements que l'on peut en tirer pour l'action.

L'accent est notamment mis sur l'importance de la phase préparatoire à la mise en œuvre des OGAF ; sur le rôle crucial des démarches d'animation ; sur le rôle des relais institutionnels.

Mots clés : Développement local, aménagement foncier, structures agricoles, OGAF – Nouvelle-Calédonie – Ouéénée – Yaté – Ouvéa – Thio –

Note de synthèse de l'étude

EVALUATION DU DISPOSITIF OGAF EN NOUVELLE-CALEDONIE.

La mise en place en Nouvelle-Calédonie des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) est issue de la volonté des contrats de développement Etat-Provinces de 1990 -1992. Ce dispositif a été expérimenté dans chaque province. Afin d'en réaliser le bilan et d'en tirer des enseignements pour le futur, les partenaires calédoniens des OGAF (Direction du service d'Etat de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement, Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier, les trois provinces, les quatre communes concernées) ont souhaité la réalisation d'une étude du dispositif actuel.

Financée par le Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) et confiée à l'Institut Agronomique néo-Calédonien (IAC), cette étude avait pour objectifs :

- D'analyser les modes d'intervention et les processus de mise en œuvre dans les quatre sites concernés par le dispositif OGAF (Ouéénée, Yaté, Ouvéa et Thio) ;
- De mettre en évidence et d'analyser la perception que les partenaires engagés dans le dispositif ont de l'outil de développement que représente l'OGAF et d'apprécier l'intérêt qu'il peut constituer dans le cadre de l'action publique en faveur du développement des zones rurales ;
- De formuler des recommandations et des propositions susceptibles de favoriser la réussite d'une OGAF.

1. Les OGAF en Nouvelle Calédonie

Après une rapide présentation introductive des principes fondateurs du dispositif OGAF et de son évolution, la première partie du rapport présente le déroulement des opérations dans les quatre sites concernés et met en relief les résultats obtenus et les difficultés rencontrées.

Les quatre OGAF de Nouvelle-Calédonie se distinguent par leurs objectifs (selon les cas à caractère foncier, explicitement économique ou combinant des fonctions économiques et sociales) ; leur contexte géographique et socio-économique de mise en œuvre (insularité, enclavement, proximité relative de Nouméa) ; l'existence ou non de structures locales de développement ; et leur degré d'avancement.

Les quatre OGAF au 31/12/00

Périmètre	Objectifs	Date d'engagement
Ouéénée	Réinstallation de la tribu de Ouéénée sur ses terres ancestrales	27/08/93
Yaté	Développement d'une filière de produits locaux dans les tribus de la commune	22/06/94
Ouvéa	Relance de la production des cocoteraies d'Ouvéa	22/06/94
Thio	Recherche d'un nouvel équilibre entre exploitation minière et économie rurale	10/09/98

A l'heure actuelle, seule l'OGAF de Yaté a pu être menée à son terme, après avoir bénéficié d'un allongement de deux ans de sa durée initiale et d'une restructuration interne.

L'OGAF de Ouénée, qui est la plus ancienne, n'a jamais véritablement démarré en raison des difficultés liées à la complexité du dossier technique (désenclavement d'une micro-région et installation d'une tribu) et surtout de la dimension foncière. La mise en œuvre des opérations s'est heurtée d'une part à des problèmes de coordination intercommunale pour l'entretien des infrastructures de desserte de la tribu ; d'autre part, à l'opposition d'une partie des populations du district qui s'est sentie exclue d'une dynamique de développement local mobilisant d'importants moyens pour un petit groupe de bénéficiaires.

A Ouvéa, seule une action de l'OGAF a pu être réalisée en totalité (sur 3 commencées) avant l'arrêt complet du programme. Le déroulement de l'OGAF a été perturbé par les difficultés de l'exécutif provincial entre 1995 et 1998 qui ont entraîné une désorganisation des services d'appui au développement, un manque d'animation de l'opération, un manque d'information et de formation des différents acteurs et, par conséquent, une démobilisation des producteurs de coprah. Ces derniers sont par ailleurs confrontés à l'incertitude des débouchés de leur production.

L'OGAF de Thio qui est la plus récente (démarrage en 1998) fonctionne conformément à son plan d'exécution. Son démarrage prometteur repose sur la pertinence des objectifs et du programme d'actions adoptés, l'adéquation des moyens affectés et la bonne coordination des institutions d'appui mobilisées. L'accompagnement des dynamiques agricoles impliquent toutefois le renforcement d'un appui technique de proximité qui fait actuellement défaut aux producteurs.

2. L'évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle Calédonie

La seconde partie de l'étude propose une synthèse de ces quatre expériences, du point de vue **des enseignements méthodologiques et institutionnels** que l'on peut en tirer pour l'action.

Compte tenu de la diversité des situations et des spécificités des quatre OGAF, les résultats obtenus et les difficultés rencontrées doivent être appréciés par rapport au contexte dans lequel elles se sont déroulées et par rapport aux objectifs qu'elles s'étaient fixés. Il existe donc des différences importantes entre les quatre projets mais un intérêt unanime pour l'outil OGAF. Des acquis sont indéniables en termes de mobilisation de la population locale autour de résultats concrets facilement identifiables et de divers effets indirects ou induits en termes de revalorisation de la production agricole ou des activités primaires locales.

2.1. Enseignements méthodologiques

Au plan méthodologique, l'accent est mis sur les points suivants :

- L'importance de la phase préparatoire. Il convient de rappeler que celle-ci ne se limite pas à l'engagement d'un diagnostic approfondi permettant de délimiter un périmètre d'action et des ressources mobilisables. Le bon déroulement ultérieur de l'OGAF nécessite la conduite d'un travail d'information approfondi auprès des acteurs locaux. Il s'agit d'établir d'emblée une relation de partenariat avec la population qui permette à la fois la définition d'actions fondées sur des priorités ressenties par les futures bénéficiaires, et l'appropriation progressive du dispositif par les acteurs locaux.
- La nécessité d'une animation locale. Les expériences analysées ont mis en évidence

l'importance du rôle d'un « pilote » rigoureux à l'échelon local, qui assure la programmation et le suivi des actions de terrain, prépare les dossiers soumis à la commission OGAF et rend compte des résultats obtenus. L'activité d'animation doit par ailleurs viser à élargir progressivement la participation des acteurs locaux. Cela implique d'assurer rapidement la crédibilité de la démarche entreprise à travers la mise en œuvre d'actions concrètes et la mobilisation de résultats. Il s'agit aussi de renforcer la prise de responsabilités et la prise de parole des bénéficiaires dans les instances de décisions en favorisant la réflexion collective au sein des comités techniques sectoriels et la programmation/évaluation concertée des actions. Parallèlement à ces démarches d'animation, l'expérience a également mis en évidence la nécessité d'un accompagnement technique de proximité.

- Un ajustement de la durée de l'OGAF. A la lumière des expériences engagées en Nouvelle-Calédonie, la durée théorique de trois ans (susceptible d'être prolongée de deux ans) s'avère insuffisante. Il semble préférable d'envisager dès le départ une durée de quatre années (avec possibilité de prolongation d'un an) et de construire le budget en conséquence.
- La mobilisation d'une démarche de gestion « des crises ». Face aux « crises » auxquelles se trouvent parfois confrontées les dynamiques de développement local au cours de leur déroulement, les institutions d'appui peuvent intervenir de façon bénéfique en créant les conditions d'un débat interne, dans lequel elles devraient rester le plus neutre possible.

2.2. Enseignements institutionnels

Du point de vue des enseignements à caractère institutionnel, l'étude signale l'importance des facteurs suivants dans le fonctionnement et la dynamique des OGAF de Nouvelle-Calédonie :

- La souplesse dont le dispositif a fait preuve jusqu'à présent. Cette souplesse doit être préservée ; elle permet, par exemple, des ajustements en cours de route qui ne sont pas nécessairement prévus dans la programmation initiale.
- Le rôle important de la commission OGAF.
- La nécessité d'une forte implication de la municipalité, tout en veillant à l'autonomie de la structure locale qui assure la maîtrise d'œuvre de l'OGAF.
- L'existence d'une bonne coordination entre les organismes d'appui et la nécessité de disposer d'une structure locale animée par une équipe compétente et un responsable reconnu.
- La recherche d'un élargissement progressif des partenariats pouvant déboucher sur des collaborations productives avec la structure locale, en particulier en matière de formation, de financement des projets et de valorisation des produits (réseau commercial).

2.3. Recommandations

Quelques recommandations générales sont enfin formulées pour de prochaines OGAF

- Prendre en compte les situations et les capacités de réponse diversifiées des bénéficiaires (jeunes, femmes, groupes plus défavorisés en termes d'accès à l'information, au capital et surtout au foncier). En stimulant les projets agricoles (installations, micro-entreprises) l'Ogaf est un révélateur de la complexité et de la diversité des situations foncières et de l'inégalité de l'accès à la terre ;

Ce constat suggère trois formes de recommandations :

- des aides directes spécifiques pour encourager les producteurs (primes, contrats, etc.) ;
 - garantir une implication des coutumiers dès le début du processus, surtout pour les actions impliquant des ressources foncières;
 - prévoir un soutien institutionnel spécifique aux demandes foncières.
-
- Croiser les interventions sectorielles et multisectorielles avec des approches territoriales. Il s'agit de valoriser les savoir-faire, compétences, spécificités et coordinations locales d'une part, mais aussi la capacité d'intégration économique des activités non marchandes, surtout dans l'espace local (tribu, vallée, commune).
 - Anticiper et préparer la période post OGAF en favorisant l'émergence d'un cadre de concertation communal pour une dynamique de développement local.

En conclusion, le dispositif OGAF peut contribuer utilement à l'émergence ou au renforcement de dynamiques locales de développement. Il suppose pour cela la définition d'objectifs clairement établis et partagés par tous les acteurs (bénéficiaires et structures d'appui) ; la mise en œuvre d'une programmation des actions, de dispositifs d'animation et de suivi conjoints.

L'OGAF de ce fait, peut offrir un espace privilégié de prise d'initiative et de parole par les acteurs locaux et contribuer ainsi au renforcement de leur capacité à proposer et négocier des programmes d'actions.

Enfin, l'OGAF peut aussi contribuer à un renforcement des relations entre les producteurs, la structure locale de développement et le dispositif institutionnel pérenne existant en Nouvelle-Calédonie.

Introduction

La mise en place en Nouvelle-Calédonie des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) est issue de la volonté des contrats de développement Etat-Provinces de 1990 -1992. Ce dispositif a été expérimenté dans chacune des provinces. Depuis 1993, quatre Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) ont été engagées en Nouvelle-Calédonie. Afin d'en réaliser le bilan et d'en tirer des enseignements pour le futur, les partenaires calédoniens des OGAF (Direction du service d'Etat de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement, Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier, les trois provinces, les quatre communes concernées) ont souhaité la réalisation d'une étude du dispositif actuel. Aux termes d'une convention signée en août 2000 avec le CNASEA, l'Institut Agronomique Calédonien (IAC) a été chargé de cette évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie. Le présent rapport rend compte des résultats du travail réalisé dans les quatre sites concernés par les OGAF, identifie les principaux enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience et formule des recommandations.

1. Qu'est-ce une OGAF¹ ?

Le décret du 8 juin 1970 portant création du dispositif des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier définit celles-ci comme la "mise en œuvre, sur un périmètre déterminé et dans un temps limité, d'un programme d'actions permettant l'amélioration des structures foncières, de l'organisation des exploitations agricoles et forestières et des conditions de la vie rurale". Les OGAF bénéficient d'un soutien financier de l'Etat.

Cette définition initiale s'est avérée suffisamment souple pour permettre au dispositif d'accompagner durant ces vingt dernières années, les agriculteurs et le monde rural métropolitain dans un contexte économique et politique en mutation rapide, marquée notamment par les évolutions de la Politique Agricole Commune :

- Dans les années 70, les OGAF interviennent ainsi principalement en appui aux restructurations foncières, dans le prolongement des politiques publiques d'appui à la modernisation des exploitations agricoles. Elles contribuent également à l'effort de promotion des zones rurales les plus défavorisées.
- Dans les années 80, pour répondre à un contexte de compétitivité accrue, l'accent est davantage mis sur le développement économique des exploitations et sur les stratégies de diversification (époque des "OGAF filières"). Parallèlement, les OGAF participent aux politiques d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.
- Les années 90, marquées par les crises de surproduction et la montée en puissance des problématiques environnementales, voient l'émergence des "OGAF aménagement". A la même époque, les OGAF font leur jonction avec les démarches de développement local, stimulées par la décentralisation.

En constante adaptation, les OGAF s'appuient toutefois sur cinq principes de base :

- elles s'appuient sur **"une volonté exprimée au niveau local** de transformer sensiblement et durablement une situation en utilisant des potentialités existantes" ;
- leurs actions **"sont limitées dans l'espace et dans le temps"** : elles opèrent sur un périmètre déterminé et pour une durée qui correspond généralement à trois cycles agricoles ;
- elles mobilisent dès le départ **un co-financement**, pour la durée du programme ;
- elles sont susceptibles de s'appliquer à **une diversité de situations agricoles et rurales** ;

¹ Pour une information détaillée sur les OGAF et leur évolution en métropole, nous renvoyons au **Guide Méthodologique de Préparation des OGAF**, élaboré par le CNASEA-ADASEA et aux notes en annexe.

- elles mettent en œuvre **des mesures spécifiques**, adaptées à des situations locales dans le cadre d'objectifs définis par les acteurs locaux.

A noter que le dispositif OGAF a été remplacé en métropole et dans les Départements d'Outre Mer par les Contrats Territoriaux d'Exploitation, créés par la Loi d'Orientation Agricole de 1999 (cf. Annexe 2).

2. Contexte de l'étude

Le principe de l'évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie a été retenu lors de la réunion organisée par l'ADRAF le 31 mars 2000, à laquelle participaient les principaux responsables des institutions concernées (DAFE, ADRAF, DDR-Province Sud, DDE-Province Nord, DDE-Province des Iles, subdivisions administratives des Provinces Sud et Nord, Mairies de Yaté, Thio et Ouvéa). C'est au cours de cette réunion que l'IAC a été choisi comme prestataire technique ; un comité de pilotage de l'étude a également été créé à cette occasion.

En juin 2000, une réunion du comité de pilotage s'est tenue à l'ADRAF ; des propositions méthodologiques pour la réalisation de l'étude ont été présentées par l'IAC et un calendrier prévisionnel a été arrêté pour son déroulement.

La convention entre le CNASEA et l'IAC a été signée à Paris le 31 août 2000 ; elle reprend, dans leurs grandes lignes, les dispositions arrêtées par le comité de pilotage lors de ses réunions de mars et juin 2000 concernant les objectifs, la méthodologie et les modalités de déroulement de l'étude.

3. Les objectifs de l'étude

Les termes de référence ont fixé trois objectifs opérationnels à cette étude :

- Analyser les modes d'intervention et les processus de mise en œuvre dans les quatre sites concernés par le dispositif OGAF (Ouvéa, Yaté, Ouvéa et Thio), ainsi que leurs atouts et leurs éventuelles limites eu égard aux objectifs poursuivis par les acteurs locaux et les structures d'appui.
- Mettre en évidence et analyser la perception que les partenaires engagés dans le dispositif ont de l'outil de développement local que représente l'OGAF et apprécier l'intérêt qu'il peut représenter dans le cadre de l'action publique en faveur du développement des zones rurales.
- Formuler des recommandations et des propositions susceptibles de favoriser la réussite d'une OGAF : éléments préalables à la mise en place, démarche de mise en œuvre, rôles respectifs des différents acteurs concernés, procédures, etc.

4. Méthodologie

Les résultats de l'étude visant à alimenter la réflexion et l'action des acteurs locaux et des pouvoirs publics, la démarche retenue a fait une large place à la concertation.

Trois grandes étapes ont été définies :

- la définition concertée de la méthode de travail avec les différentes institutions concernées,
- un travail dans les sites où se sont déroulées les OGAF (Ouvéa, Yaté, Thio, Ouvéa). Dans chacun de ces sites la méthode utilisée a été la suivante :
 - information approfondie des acteurs locaux sur les objectifs et les modalités

- tés de l'étude,
 - réalisation d'une enquête à travers des entretiens semi-directifs individuels ou de petits groupes,
 - traitement des données,
 - Restitution des résultats,
- l'élaboration d'une synthèse, la formulation de recommandations et leur présentation, pour débat, au Comité de Pilotage de l'Etude.

Trois points peuvent être soulignés :

- Les enquêtes menées sur le terrain n'avaient pas pour but de procéder à une évaluation exhaustive de chacune des opérations ; ainsi se sont-elles surtout attachées à mettre en évidence le déroulement des actions, les résultats obtenus et les difficultés rencontrées.
- Une attention particulière a été accordée à la perception que les différents acteurs concernés ont du déroulement de l'opération, de ses points forts et de ses faiblesses.
- L'étude s'est située dans une visée prospective : de ce fait, les entretiens ont combiné une analyse historique et le recueil des propositions que formulent les différentes personnes rencontrées.

5. Déroulement de l'étude

51. Recherche bibliographique

Dès le mois de juin 2000, un important travail de recherche bibliographique a été réalisé grâce à la collaboration de l'ADRAF et de la DAFE notamment. Ce travail a permis de reconstituer l'historique de chacune des quatre OGAF : études préparatoires, mise en place, déroulement, etc.

52. Première phase : Ouvéa et Ouénée

La première phase de l'étude de terrain a concerné les OGAF d'Ouvéa et de Ouénée ; elle a été réalisée par Marcel Djama (IAC, Centre de Recherche Nord) et s'est déroulée entre septembre (mission préparatoire à Ouvéa et contacts institutionnels à Nouméa par M. Djama et E. Sabourin) et décembre 2000 (réalisation des enquêtes, travaux de terrain et restitution locale par M. Djama).

Dans ces deux premiers sites, les actions menées ont été conformes à la méthodologie retenue :

- information des principaux responsables lors d'une première prise de contact,
- réalisation d'entretiens avec les différents acteurs concernés,
- traitement des données recueillies,
- restitution aux acteurs locaux.

53. Deuxième phase : Yaté et Thio

La deuxième phase de l'étude de terrain concernait les OGAF de Thio et de Yaté. Elle a été réalisée par Marie-Rose Mercoiret (CIRAD Montpellier) du 28 février au 10 mars 2001, avec la collaboration d'Eric Sabourin (IAC Centre de Recherche Nord).

- l'information préalable des responsables de Yaté et de Thio et des techniciens DDR Province Sud a été assurée en décembre 2000 par Marcel Djama ;

- les entretiens ont été réalisés avec les différents acteurs concernés entre le 1^{er} et le 8 mars 2001 par Marie-Rose Mercoiret et Eric Sabourin.

La restitution concernant l'OGAF de Yaté a eu lieu en avril 2001 et celle de Thio est prévue pour juin 2001.

54. Rédaction de la synthèse

Une réunion du Comité de Pilotage s'est tenue à l'ADRAF en mars 2001 ; une note a été rédigée pour cette occasion par l'IAC présentant l'état d'avancement de l'étude et les premiers enseignements.

Les études par site et la synthèse ont été rédigées à Montpellier durant la deuxième quinzaine du mois de mars 2001.

55. Remarques sur le déroulement de l'étude

Les points suivants méritent d'être notés :

- Une excellente coopération institutionnelle
 - Les agents de l'IAC ont bénéficié de l'appui permanent et efficace de l'ADRAF et de la DAFE qui ont mis à leur disposition la documentation existant sur les OGAF et des facilités logistiques. En outre, l'ADRAF a participé aux phases d'information préalable sur le terrain ainsi qu'aux réunions de restitution qui ont déjà eu lieu. Le comité de pilotage restreint (ADRAF, DAFE) s'est avéré d'une grande utilité.
 - Les services provinciaux ont fortement coopéré à l'étude en fournissant la documentation dont ils disposaient, en acceptant de participer à des réunions spécifiques, etc.
 - Pour leur part, les autorités municipales des communes concernées ont manifesté un vif intérêt pour l'étude par leur présence aux réunions.
 - Les équipes des structures locales (CAAPO, ADEVY, MARAJATI) et les agents provinciaux ont largement contribué par leur appui diligent et constant à l'organisation des travaux de terrain, à la qualité des contacts et des réunions, à la logistique et à l'information préalable. Ces équipes ont accepté de partager largement leur expérience et leur réflexion avec les chercheurs chargés de l'étude.
- Des objectifs généralement bien compris

Il a été précisé en permanence aux différentes personnes rencontrées qu'il s'agissait d'une évaluation du dispositif OGAF, à visée prospective, et non d'une évaluation de chacune des OGAF. Cela a été bien compris tant par les responsables locaux que par les producteurs rencontrés.
- Des modalités de travail différenciées selon les sites.
 - A Ouénée, il a été quelque peu difficile de rencontrer les principaux intéressés (M. Pebou Polae et sa famille) et les protagonistes locaux susceptibles d'être impliqués dans le projet de réinstallation de la tribu sur ses terres coutumières. Les principaux entretiens prévus ont cependant pu avoir lieu. En revanche, la restitution n'a pu être faite qu'auprès de M. Pebou Polae.
 - A Ouvéa, la CAAPO, structure collective locale, a facilité la programmation des entretiens et la restitution a pu avoir lieu en présence de produc-

teurs, même peu nombreux. Une restitution a également été effectuée auprès de M. Le Maire.

- A Thio et Yaté, il faut noter le rôle décisif des structures ADEVY et MARAJATI, de leurs directeurs et équipes dans l'organisation de la mission. Des réunions et de nombreux contacts ont pu avoir lieu, avec différentes catégories d'acteurs et nombre important d'entretiens de qualité a pu être réalisé. Tous les rendez-vous programmés ont eu lieu avec différents acteurs impliqués directement ou indirectement dans les OGAF.

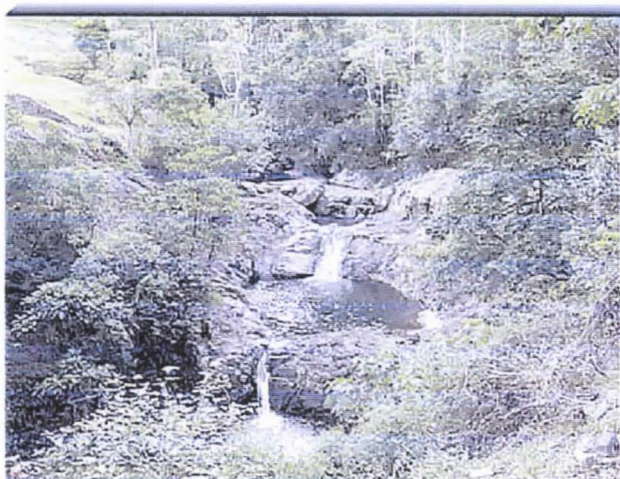
6. Plan du rapport

Le présent rapport est organisé en deux parties :

- La première partie présente des éléments d'analyse concernant les quatre OGAF de Nouvelle-Calédonie ;
- La seconde partie porte sur l'évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie, du point de vue de ses caractéristiques générales et des enseignements que l'on peut en tirer sur un plan méthodologique et institutionnel. Des recommandations sont ensuite formulées.

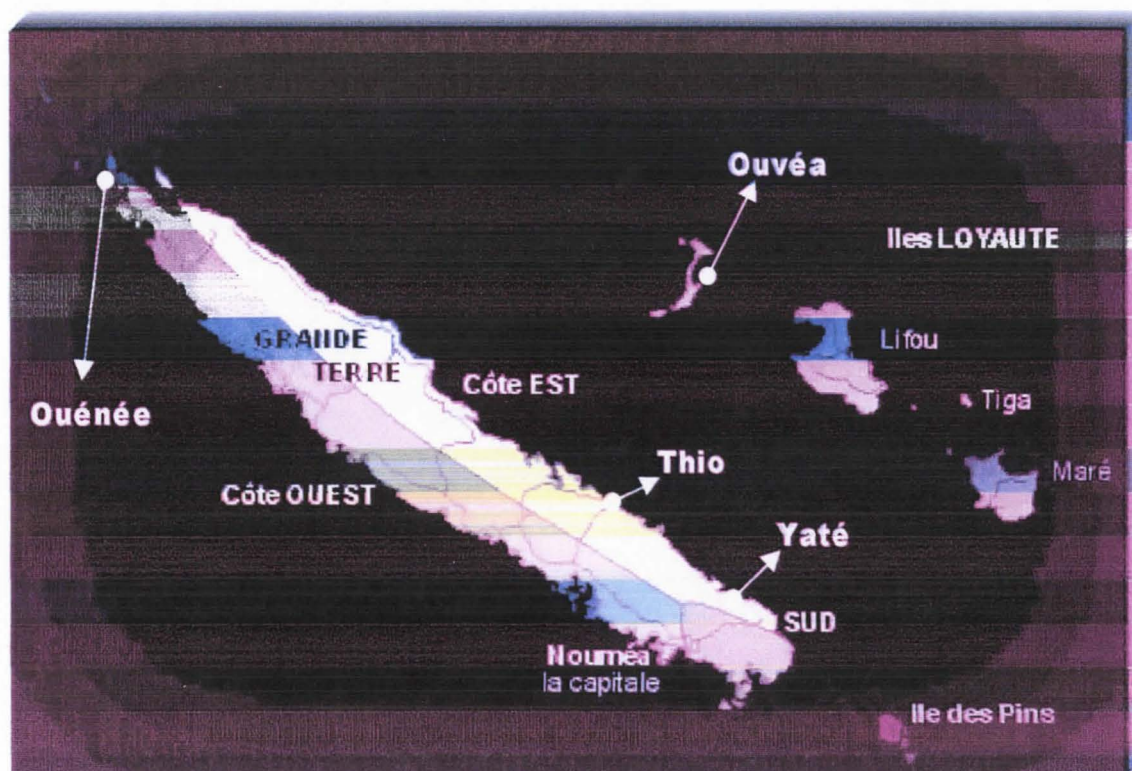
Ce rapport doit être considéré comme une version provisoire : il a semblé en effet utile, de le soumettre au comité de pilotage, avant de le finaliser.

L'équipe (IAC et CIRAD) qui a réalisé l'étude tient à remercier toutes les personnes (animateurs et bénéficiaires des OGAF, responsables municipaux et coutumiers, responsables d'associations, agents de l'ADRAF, du CNASEA, des services provinciaux et de l'Etat en Nouvelle-Calédonie) pour leur contribution et exprime sa reconnaissance à tous, pour avoir confié leurs expériences et leur documentation.



Première partie

Les OGAF en Nouvelle-Calédonie



Introduction

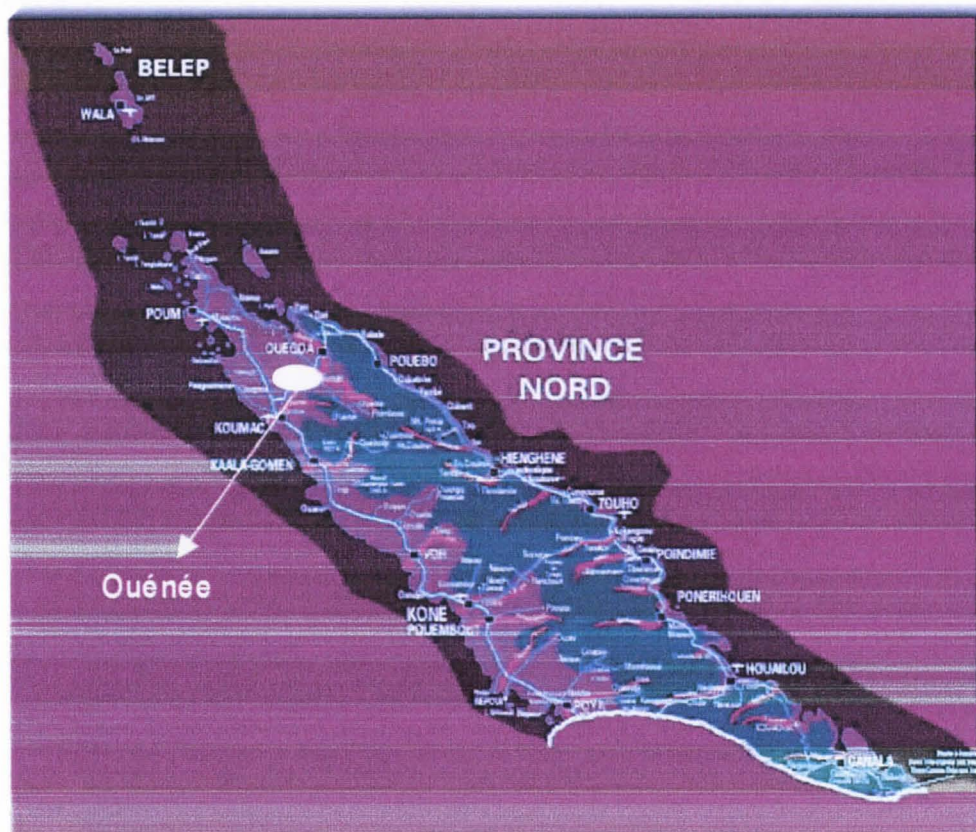
Cette première partie aborde la situation particulière des quatre OGAF de Nouvelle-Calédonie. Dans un souci de lisibilité, nous avons essayé de conserver un plan d'exposé homogène pour chaque étude de cas : rappel du contexte local ; conditions de mise en œuvre de l'OGAF ; résultats ; enseignements et perspectives.

Il est cependant important de rappeler qu'il ne s'agit nullement d'une évaluation comparée. Chaque OGAF est appréhendée à partir de sa trajectoire propre.

Les quatre OGAF de Nouvelle Calédonie.

Périmètre	Objectifs	Date d'engagement
Ouénée	Réinstallation de la tribu de Ouénée sur ses terres ancestrales	27/08/93
Yaté	Développement d'une filière de produits locaux dans les tribus de la commune	22/06/94
Ouvéa	Relance de la production des cocoteraies d'Ouvéa	22/06/94
Thio	Recherche d'un nouvel équilibre entre exploitation minière et économie rurale	10/09/98

OGAF de Ouénée



Préambule

L'étude sur l'OGAF de Ouénée s'est déroulée de la façon suivante :

- Consultation de la documentation collectée à l'ADRAF en juin 2000,
- Une information préalable sur les modalités de travail a eu lieu au début du mois de novembre 2000, à l'antenne DDE de Koumac, à l'occasion d'une réunion de suivi des travaux de desserte routière de la tribu de Ouénée. Cette information a été effectuée par Marcel Djama (IAC/CIRAD) en présence de représentants de la Province Nord (DDE et DAN) de l'ADRAF et de M. Charles Pebou Polae,
- L'enquête de terrain a été effectuée en novembre et en janvier 2001 (du fait de l'intermède des fêtes de fin d'année), principalement auprès de M. Pebou Polae et des responsables de la Grande Chefferie. La mairie de Ouégoa a, par ailleurs, mis à notre disposition les informations disponibles sur la tribu de Ouénée.
- Les premiers résultats de l'étude ont été présentés à M. Pebou Polae en janvier 2001, en présence de MM. Jean-Louis Tidjepache (ADRAF) et Moïse Kamou (DDE). Il ne peut toutefois s'agir d'une véritable restitution, de notre point de vue. Celle-ci devrait à notre sens associer d'autres acteurs (Province Nord, mairie, coutumiers), dans le prolongement de cette étude.

En raison du nombre limité de protagonistes impliqués dans l'OGAF de Ouénée, nous avons choisi, pour la présentation de cette étude, de ne pas retranscrire les points de vue des acteurs dans leur formulation "brute", mais plutôt sous la forme d'une présentation analytique des difficultés exprimées.

Nous adressons nos remerciements les plus chaleureux à M. Pebou Polae et M. Malouma, Grand Chef du district de Paimboas pour la qualité de leur accueil et le temps qu'ils nous ont consacré.

Nous remercions également M. Hémar et les agents de la municipalité de Ouégoa, qui ont mis à notre disposition les données disponibles sur la tribu de Ouénée.

Notre reconnaissance va à Moïse Kamou (DDE) et Jean-Louis Tidjepache (ADRAF), qui ont consacré du temps (dont quelques samedis) pour nous accompagner sur le terrain, organiser les contacts et dénouer les fils de quelques intrigues coutumières. Cette étude leur doit beaucoup.



1. Contexte de mise en œuvre de l'OGAF

L'Opération Groupée d'Aménagement Foncier de Ouénée a pour cadre la commune de Ouégoa, et plus particulièrement le District de Paimboas. Elle a pour objectif l'accompagnement d'un projet de réinstallation dans leur tribu d'origine, de plusieurs clans actuellement accueillis par d'autres tribus du District des Paimboas et des familles ayant émigré à Nouméa ou dans d'autres communes de Nouvelle-Calédonie.

Le dénombrement initial de la population concernée faisait état de sept clans répartis en 10 foyers représentant 88 personnes.

Avant d'entrer plus avant dans la description de l'OGAF, il importe de préciser succinctement le contexte socio-économique, historique et foncier à l'origine du projet.

11. Le contexte géographique et socio-économique

La tribu de Ouénée est située dans la commune de Ouégoa à l'extrême Nord-Est de la Nouvelle-Calédonie. Cette commune comptait 2 034 habitants (recensement de 1996) pour une superficie de 657 km². Les deux tiers de la population résident dans les seize tribus de la région, elles-mêmes réparties en deux districts : Bondé et Paimboas.

La tribu de Ouénée est rattachée au District coutumier de Paimboas. Outre Ouénée, celui-ci regroupe neuf autres tribus de la commune de Ouégoa (Ouénia, Pangou-Ouané, Bouelas, Pouembanou, Temeline) et trois tribus de la commune de Kaala Gomen (Ouémou, Kourou, Ouéholle).

Au démarrage du projet, le district comptait 540 habitants (662 lors du recensement de 1996), dont la moitié était âgée de moins de 20 ans. Par ailleurs, près de 200 individus originaires du District déclaraient ne pas y résider.

Cette émigration importante est en rapport avec la situation d'activité de la région. La zone est fortement enclavée, éloignée des grandes voies de communication et des marchés. L'activité dominante des populations est l'agriculture pratiquée sur de petites surfaces et à finalité d'autoconsommation et de vente de surplus. L'aptitude culturelle des sols est médiocre exceptée en bordure des cours d'eau. L'élevage extensif bovin apparaît comme la spéculation la mieux adaptée à cet environnement agro-écologique.

En résumé, le contexte dans lequel intervient l'OGAF est caractérisé par une situation d'enclavement géographique ; de faible niveau d'activités économiques ; de sous-emplois (hormis l'activité agricole domestique). L'émigration des actifs originaires des Paimboas vers d'autres zones d'activités économiques apparaît comme l'une des principales réponses au contexte socio-économique local. Toutefois, la jeunesse de la population (importance des moins de vingt ans) incite fortement les responsables locaux à engager une réflexion sur l'avenir de ces zones marginales.

12. Le contexte historique et foncier

Les démarches contemporaines entreprises par les clans de la tribu de Ouénée ont pour origine des événements survenus dans l'actuel district de Paimboas lors de la colonisation. Au cours de cette période, les clans de la tribu de Ouénée ont dû quitter leur habitat d'origine du fait des regroupements religieux organisés à la demande des missionnaires catholiques. Un certain nombre de clans ont ainsi été accueillis dans la tribu de Ouénia où fut érigée l'église et où siège la grande chefferie. D'autres clans de la tribu de Ouénée ont été accueillis dans les tribus de Ouémou et de Kourou qui font parties du district coutumier de Paimboas, mais dépendent de la commune de Kaala Gomen.

Dès le milieu des années 80, le petit chef de la tribu de Ouénée a formulé auprès des autorités locales des demandes de retour des clans de sa tribu sur leurs sites originels. Cette demande répondait à des impératifs liés à la remise en cause des compromis antérieurs établis entre les clans locaux et les

clans accueillis, du fait d'un nouveau contexte de pression démographique dans les tribus d'accueil, des besoins économiques, mais aussi d'un contexte socio-politique enfin favorable à la prise en compte et au règlement des difficiles situations foncières héritées du passé.

13. Les demandes initiales

La mise en œuvre de l'OGAF résulte en premier lieu de l'action opiniâtre de Monsieur Charles Pebou-Polae, petit chef de la tribu de Ouénée.

En 1986, Monsieur Pebou-Polae obtient l'enregistrement du Groupement de Droit Particulier Local de Ouénée, dont il devient le mandataire. A la même époque, il formule une première demande de réfection de la piste d'accès menant au site de la tribu de Ouénée auprès de la mairie de Ouégoa. Celle-ci ne donne aucune suite. Une nouvelle sollicitation pour l'amélioration de la piste d'accès, assortie cette fois d'une demande d'appui à l'installation des clans et au développement de la tribu est réitérée à la mairie en 1989, et la même année, aux autorités de la Région Nord.

En 1990, Monsieur Pebou-Polae soumet au Service des Domaines une demande de location de terres pour la création d'un élevage bovin extensif exploité par le GDPL. La location lui sera accordée. Avec la provincialisation en 1990, le projet soumis par M. Pebou-Polae retient l'attention des élus. Dès le 13/12/90, un courrier de la DAFE est adressé à la Province Nord pour mettre en place l'opération ; le 07/01/91, la DAFE est invitée à une première réunion et elle informe la Province Nord de la possibilité d'une enveloppe de 25, 45 millions de CFP. En 1991, la Province Nord confie au bureau "SET Pacifique" une étude de faisabilité sur les modalités de la réinstallation de la tribu de Ouénée sur son site d'origine. Il s'agit alors d'évaluer les coûts et les conditions d'une desserte de la tribu par la route, la mise en place de plates-formes pour la construction de 10 habitations, l'alimentation en eau de la tribu et son électrification. Cette étude sera complétée par les relevés de la MAPNI et de la DAN.

14. La préparation de l'OGAF et le plan de financement du projet de réinstallation

Au cours de l'année 1992, le dossier se construit : les premiers tours de table associent les élus de la Province Nord, les services techniques (DDRP et DAN) et l'ADRAF, afin de finaliser un projet de désenclavement et de développement de la tribu de Ouénée, et d'élaborer un plan de financement. Dès cette période, l'ADRAF fait connaître la disponibilité d'une enveloppe financière de 25 millions de FCFP pour une OGAF à Ouénée ; à noter que le premier projet est transmis par la Province Nord à la DAFE le 03/08/92 ; la DAFE transmet le dossier au Ministère de l'Agriculture le 21/10/92 et le Ministre des DOM-TOM visite le site en décembre 1992.

Après divers arbitrages sur le coût global du projet, la Province Nord vote à la fin de l'année 1992 une délibération affectant 93 Millions de FCFP au projet de déplacement de la tribu de Ouénée. Cette somme inclut la participation du CNASEA qui – dans le règlement d'exécution signé en août 1993 – attribue une subvention de 22,7 millions de FCFP au titre de l'OGAF. Le volet "développement agricole" du projet est chiffré à 23 millions de FCFP et comprend 10 millions de FCFP de prêts et subventions au CODEV, et 13 millions de FCFP de ressources propres, mobilisées par les membres de la tribu sous forme de prestations en main-d'œuvre.

Le plan de financement initial du projet de réinstallation lors du démarrage de l'OGAF en août 1993 peut-être récapitulé comme suit :

Opérations	Contrat Développement	OGAF	Commune	CODEV	Apports Personnels	Total
Voie d'accès	36		8			44
Desserte site	9,2	8,4				17,6
Desserte zone élevage		10,927				10,927
Plates-formes		1,6				1,6
Défrichement		1,8				1,8
Adduction eau	14,3					14,3
Projets agricoles				10	13	23
Total	59,5	22,727	8	10	13	113,227

Source : archives ADRAF.

Le déblocage des fonds reste soumis à un certain nombre de conditions. En particulier, la délibération de la Province Nord attribuant les 93 millions de FFCP au projet, stipule que cette somme est susceptible d'être déblocquée sous réserve que "les démarches coutumières en cours" aboutissent. En effet, parallèlement au montage du dossier technique et financier, la mise en œuvre du projet nécessite l'accord des responsables coutumiers du District de Paimboas pour le tracé des routes qui desserviront la tribu de Ouénée. Des discussions sont donc engagées entre M. Charles Pebou-Polae et les responsables des tribus riveraines de la piste à construire. Elles débouchent sur un accord (reproduit dans un procès verbal de palabres) concernant le tracé de la piste, le 6 janvier 1993.

2. Déroulement de l'OGAF

21. Les actions et le pilotage de l'OGAF

L'OGAF intervient sur un certain nombre de volets du projet de réinstallation de la tribu. Celui-ci comprend :

- Des opérations de désenclavement (desserte routière) sur un premier tronçon de route reliant la tribu de Ouénia à celle de Ouénée et un second tronçon de piste entre Ouénée et la tribu de Ouéholle.
- Des opérations d'aménagement du site (plates-formes d'habitation, adduction d'eau, électrification).
- Des opérations de mise en valeur agricole (accès aux zones de production ; défrichement ; activités agricoles, d'élevage et de reboisement).

Les aides mobilisées dans le cadre de l'OGAF viennent en appui à ces trois volets, et se déclinent en quatre actions :

- Action 1 : Desserte intérieure du site sur lequel sera installée la tribu : elle doit permettre l'accès aux habitations et aux terrains vivriers à partir de la piste principale.
- Action 2 : Réalisation de la piste de desserte élevage : elle doit permettre l'accès à la zone d'élevage.
- Action 3 : Défrichement de 12 ha sur les parcours d'élevage et de 8 ha pour les cultures.
- Action 4 : Mise en place de plates-formes pour la réalisation de 10 habitations.

Le pilotage de l'ensemble du programme (y compris de l'OGAF) est assuré par la Province Nord, à travers deux directions :

- La Direction de l'Aménagement (DAN) pour tout ce qui concernent les travaux d'infrastructures.
- La Direction du Développement Rural et de la Pêche (DDRP) pour les travaux de mise en valeur agricole (agriculture, élevage, reboisement).

22. Les réalisations

Aucune action n'a pu être réalisée durant le délais fixé à l'OGAF (3 ans, de 1993 à 1996). Sur le plan financier, les engagements ont été limités à un acompte de 9 Millions de FCFP attribué par le CNASEA à la Province Nord, pour l'engagement des premières actions. Cette somme n'a pas été utilisée. Le nouvel exécutif provincial installé en 1999 a souhaité relancer l'opération. De nouvelles discussions ont été engagées entre les partenaires (Monsieur Charles Pebou-Polae, l'ADRAF, la commune de Ouégoa et la Province Nord), sur les modalités d'une relance de l'OGAF sur des bases renouvelées. Ainsi, après une longue phase de blocage, les actions de désenclavement ont débuté dans le courant de l'année 2000, avec notamment la réfection de la piste reliant les tribus de Ouénia et Ouénée. La première tranche de travaux s'est achevée en mars 2001. Parallèlement, des discussions ont repris sous l'égide de l'ADRAF et des services provinciaux pour la délimitation du territoire de la tribu de Ouénée et l'ébauche d'une délimitation des attributaires claniques au sein de la Réserve. A l'initiative de la DDEE de la Province Nord, un nouveau plan d'action a été défini assorti d'un nouveau plan de financement indiqué ci-dessous. Une Commission de l'OGAF de Ouénée a alors été constituée et la nouvelle proposition a été présentée lors d'une première réunion le 03 mai 2001.

Tableau de financement de l'OGAF de Ouénée en KF (Etat en date du 03/03/01)

	Total	Commune	Prov. Nord	OGAF	ADRAF	Ap. perso
Accès Ouenée	33 454 , 2	8 204, 185	25 250,015			
Accès Oueholle	17 000		15 000	2 000		
Desserte site 1	6 150			6 150		
3 plates formes 1	4 350			4 350		
Desserte site 2	800			800		
6 plates formes	11 600		2 000	2 600	7 000	
AEP 1	4 000		2 000	2 000		
AEP 2	2 000		1 000	1 000		
Défrichage 1,2	2 400			2 020		380
Clôture 1-2	450			290		160
Vivrier 1	375			270		105
Culture 1	840			595		245
Petit matériel	100			100		
Animation	1 200			1 200		
Vivrier 2	750			540		210
Total	85 469,2	8 204,185	46 450,015	22 715	7 000	1 100

Source : Assemblée de la Province Nord ; Direction du Développement Economique et de l'Environnement ; Antenne Nord – Koumac.

23. Les difficultés rencontrées

Elles ont été de plusieurs ordres : problèmes de coordination entre collectivités territoriales ; problèmes fonciers et de voisinage ; difficultés de mobilisation de l'ensemble des clans de la tribu de Ouénée.

231. Des problèmes de coordination intercommunale

Dès le départ, la question du désenclavement de la tribu de Ouénée par la réfection des pistes a achoppé sur le problème de l'entretien ultérieur de ces pistes et de l'implication des communes dans cet entretien. Le tracé des pistes retenu traverse en effet le territoire de trois communes : Ouégoua, Koumac et Kaala-Gomen. Si la commune de Ouégoua s'est rapidement mobilisée pour cette opération de désenclavement destinée avant tout à ses concitoyens, l'implication s'est révélée plus problématique pour les deux autres communes confrontées à une dépense imputable à leur budget municipal et sans retombées immédiates pour la grande majorité de leurs résidents.

Ce débat a duré relativement longtemps et n'a pu être tranché que par l'implication de la Province Nord – en liaison avec la commune de Ouégoua – pour l'entretien des pistes.

232. Des difficultés liées à des conflits fonciers et de voisinage

Les premières difficultés foncières remontent à l'origine du projet : M. Charles Pebou-Polae, producteur d'ananas dans sa tribu d'accueil de Ouénia se voit dans l'impossibilité d'étendre ses surfaces de cultures. Ces contraintes foncières ont été l'un des moteurs de sa volonté de réinstallation à Ouénée.

Les terres louées au Service des Domaines au début des années 1990 ont fait l'objet de revendications foncières de la part de clans du District de Paimboas. Ces revendications n'ont pas permis le développement du projet d'élevage. Le bail de location, qui était soumis à une clause résolutoire de mise en valeur, est arrivé à échéance en 2000 et n'a pas été renouvelé. Cette situation compromet la mise en œuvre des actions de l'OGAF en appui au projet d'élevage extensif. Monsieur Pebou-Polae envisageait (fin 2000) de proposer la réaffectation des crédits sur de nouveaux projets économiques (mise en place d'une boulangerie).

Les opérations de desserte du site de Ouénée impliquaient le consentement des clans et tribus riveraines. Ce consentement des coutumiers pour la construction de la piste – qui était l'une des clauses du déblocage des crédits – est formellement obtenu à la fin de l'année 1992, mais la mise en œuvre des travaux est retardée par diverses péripéties liées aux modalités de recrutement des ouvriers du chantier. Plus globalement, ces difficultés sont révélatrices des malentendus entre Monsieur Pebou-Polae et les responsables coutumiers du district : ils renvoient à la disproportion perçue par les acteurs locaux entre les moyens financiers mobilisés par la tribu de Ouénée comparés aux autres tribus du District de Paimboas, également confrontées aux mêmes difficultés socio-économiques.

Lors de la première phase de désenclavement, les gens de Paimboas ont été associés aux travaux de l'entreprise et les opérations se sont déroulées sans aucun conflit. Il est vrai que pour le moment, la piste s'arrête à Ouénée, ce qui focalise l'attention de la population sur le projet OGAF. Toutefois, grâce à la diffusion de l'information par la Mairie et les coutumiers, les gens des Paimboas commencent à comprendre que la réinstallation de la tribu de Ouénée s'accompagnera du désenclavement des paimboas par Kaala-Gomen, vivement souhaitée et de longue date par les habitants de la région. Cette opération fortement financée par la Province devrait produire des retombées économiques, culturelles et coutumières pour l'ensemble du District des Paimboas. Tous peuvent observer actuellement la construction d'une ligne électrique desservant les Paimboas (mais pas Ouénée pour le moment). De

plus, le goudronnage récent de 4,7 km de la piste Bondé-Paimboas constitue une amélioration appréciable.

233. Des difficultés de mobilisation des membres de la tribu

Le projet initial de réinstallation recensait 7 clans regroupés en 10 familles rassemblant 88 personnes. Ces familles sont dispersées. Il a cependant été très difficile pour les acteurs impliqués dans le pilotage de ce projet d'avoir accès à l'ensemble des individus dont le Petit Chef de Ouénée s'est fait le porte-parole.

Pour l'essentiel, il est apparu que le noyau des personnes mobilisées autour du projet est constitué de membres de sa famille proche (ses enfants et quelques alliés) ; soit un nombre d'individus très en deçà de la population recensée.

Cette situation renforce le sentiment de disproportion entre les moyens mobilisés et leur impact socio-économique sur la petite région. Elle contribue par ailleurs à alimenter la méfiance des autorités coutumières du District à l'encontre des intentions de M. Pebou-Polae. Enfin, elle incite les opérateurs de l'OGAF – soucieux de ne pas créer de futures situations de conflits fonciers – à la prudence. La création récente de l'Association Dhou Paa et la désignation d'un animateur possesseur d'un véhicule, subventionné par la Province Nord (M. Jean Baptiste Pebou Polae), vise à re-dynamiser le groupement tribal.

3. Synthèse

31. Atouts et faiblesses de l'OGAF

A priori, l'OGAF de Ouénée n'est pas sans atouts ni sans intérêts pour la population locale :

- Elle répond à la demande légitime de réinstallation de clans dispersés, dans leur tribu d'origine. La légitimité de ce projet de réinstallation à Ouénée n'est d'ailleurs pas remise en cause par les autorités coutumières ou par d'autres clans. Les préoccupations identitaires et socio-économiques qui motivent cette opération sont bien comprises par les populations du District de Paimboas.
- Le projet de desserte et d'aménagement de la tribu de Ouénée représente aussi pour la population du District de Paimboas un témoignage de l'intérêt porté par les pouvoirs publics au développement de leur région. Elle s'inscrit de fait dans une démarche politique visant à ne pas créer "d'îlots" en marge du développement provincial et d'œuvrer au désenclavement des tribus les plus éloignées.

L'OGAF semble toutefois avoir été pénalisée par un certain nombre de contraintes structurantes, qui ont trait à son dimensionnement initial ; aux modalités du diagnostic préalable et à un défaut d'animation.

1° A l'évidence, pendant plusieurs années et en dépit des bénéfices que les riverains trouvent à l'amélioration de la desserte routière, tout le programme de désenclavement a été conçu autour de la seule tribu de Ouénée. Cette situation a alors accentué aux yeux du reste de la population un sentiment d'accaparement des moyens et de l'attention des pouvoirs publics au seul profit de M. Pebou-Polae et de ses proches. Les actions actuellement entreprises tendent à corriger cette approche et à modifier la perception qu'en ont les autres tribus des Paimboas. Il semblerait nécessaire d'œuvrer à un plan de développement de l'ensemble du District de Paimboas (voire des deux Districts de la commune de Ouégoa), au sein duquel le déplacement de la tribu de Ouénée viendrait s'inscrire. Un projet de développement

à l'échelle des Districts enclavés (ou à l'échelle communale) peut s'avérer plus coûteux sur le court terme, mais il est aussi sans doute plus mobilisateur et de nature à générer beaucoup moins de crispations locales. Il est clair que cela dépasse le cadre actuel de l'OGAF et relèverait d'une stratégie à l'échelon communal.

2° Les diagnostics effectués préalablement à la mise en œuvre de l'OGAF de Ouénée n'ont pas permis une véritable appropriation par les acteurs de leur projet, dans la mesure où les différentes études de faisabilité ou de potentialités ont été conduites par les seuls services techniques, indépendamment des acteurs. Certes, les résultats de ces études ont pu faire l'objet de restitutions auprès de M. Pebou-Polae et de sa famille, voire auprès d'autres acteurs : mais ces restitutions ne suffisent pas à l'appropriation par les populations d'un projet dont la finalité peut-être bien établie (déplacement de la tribu), mais dont les modalités de mise en œuvre nécessitent de plus larges consultations et une réflexion approfondie. Sans doute la phase de réalisation concrète qui est abordée actuellement permettra-t-elle de créer les conditions pour que les gens de Ouénée deviennent progressivement les maîtres d'ouvrage des actions menées.

3° L'absence d'animation de l'OGAF renforce le sentiment d'un pilotage de l'opération "par le haut" (les services techniques de la Province chargés du suivi et de la maîtrise d'œuvre de l'OGAF) et d'une confiscation de l'initiative locale. Cette situation est aggravée par le fait que le Petit Chef de Ouénée apparaît comme l'unique interlocuteur des services techniques. Une démarche d'animation aurait eu pour fonction :

- d'une part de relancer la concertation entre acteurs locaux (les coutumiers, riverains, Petit Chef de Ouénée, les clans...) ;
- d'autre part d'accompagner les populations dans la mise en forme et la formulation de propositions de développement local et régional. Compte tenu des rivalités locales, il apparaissait, au moment de l'étude sur place, judicieux de recruter un animateur disposant des compétences requises et extérieur au District. Le choix récent s'est porté sur une personne de la famille Pebou Polae, qui a l'avantage d'être bien intégrée au milieu. Il serait cependant souhaitable qu'elle puisse faire preuve de distance lors des négociations entre les différentes parties, ce qui n'est pas toujours facile.

32. Quelques enseignements

Nous pouvons ici tirer deux types d'enseignements : l'un en rapport avec les particularités du contexte régional dans lequel s'inscrit l'OGAF de Ouénée ; l'autre plus général, en rapport avec les limites que l'on retrouve dans le cas de Ouénée comme dans d'autres OGAF de Nouvelle-Calédonie du point de vue de leur accompagnement.

321. Une cohésion sociale mise à mal dans les Paimboas

La dimension foncière de l'OGAF de Ouénée ne pose pas de problème en soi. Ce sont les conditions de définition de l'opération dans le contexte particulier du District de Paimboas qui sont problématiques. En effet, le projet de réinstallation à Ouénée, même légitime, ne peut-être traité indépendamment d'une approche plus globale de développement conçue à l'échelle de l'ensemble du District. Cela pour des raisons qui tiennent :

- aux problématiques d'enclavement et de marginalité qui, si elles concernent en premier chef la tribu de Ouénée, constituent aussi une réalité pour les autres populations du District de Paimboas. Il s'avère dès lors difficile de traiter une situation particulière au détriment du reste ;

- aux interrelations étroites (historiques, sociales, économiques) nouées entre les groupes de la région, en dépit des rivalités ou conflits propres à toute organisation sociale.

Dans le passé, le caractère exclusif des opérations engagées à Ouénée a fait peser un risque réel sur la cohésion sociale des groupes sociaux de la région, et cette situation semble préoccuper les autorités coutumières du District. Les différentes mesures prises dans le cadre de la relance de l'OGAF devraient favoriser l'évolution économique des tribus éloignées et instaurer une sorte de rééquilibrage à l'échelon communal. Cela devrait favoriser à terme une meilleure perception du processus de développement local par les populations environnantes et une minimisation du phénomène OGAF qui est actuellement le seul point d'intérêt identifié par les gens de Paimboas.

322. Un défaut d'animation

Les difficultés de l'OGAF de Ouénée ont été amplifiées par la faiblesse de l'animation dont a bénéficié l'opération. Certes, les projets de développement ont fait l'objet d'instructions techniques et économiques de la part des services de la DDRP, souvent à partir des demandes formulées par M. Pebou-Polae et sa famille. Mais ce travail d'instruction – pour nécessaire qu'il soit – ne peut être assimilé à une démarche d'animation. Cette dernière n'a pas mobilisé de moyens spécifiques qui auraient permis une intervention aux diverses phases du projet :

- en amont de l'OGAF, avant sa mise en œuvre, la démarche d'animation devrait viser à accompagner les acteurs locaux dans la mise en forme et la formulation de leur projet ; dans la préparation et la conduite du diagnostic ; dans la définition concertée d'un plan de développement fondé sur une appréciation avec les acteurs locaux, des potentialités et moyens dont ils disposent et des fins qu'ils visent ;
- durant le déroulement de l'OGAF, la fonction d'animation devrait avoir pour objectifs de mobiliser les acteurs ; d'organiser leur accès à l'information et leur mise en relation (interne et avec l'extérieur) ; d'assurer le suivi-évaluation des actions.

Ce travail d'animation en amont et pendant l'OGAF, semble une condition nécessaire à une meilleure appropriation par les acteurs locaux de leur projet. Il suppose un animateur sans doute permanent, au départ tout au moins.

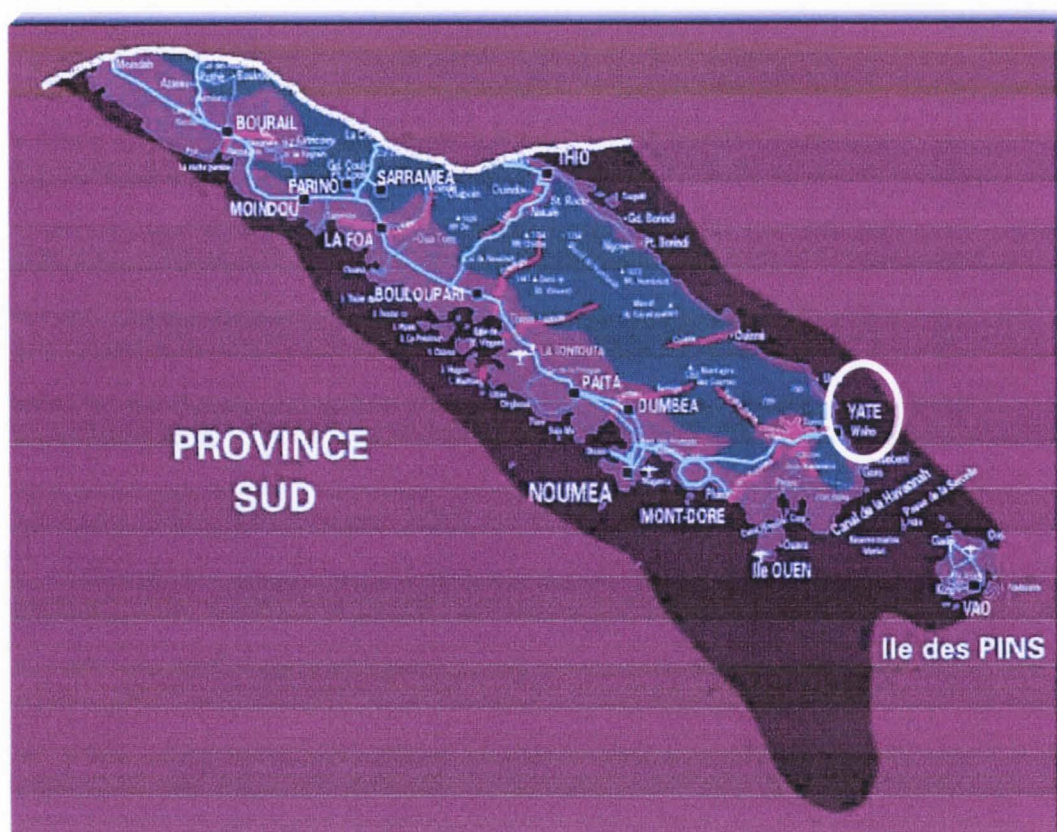
323. Une relance de l'OGAF sur des bases renouvelées ?

La situation actuelle d'arrêt de l'OGAF de Ouénée traduit ses difficultés, mais elle constitue aussi une opportunité pour engager une réflexion sur les facteurs de blocage et les modalités d'une relance éventuelle.

Comme nous l'avons signalé plus haut, les opérations d'amélioration de la desserte routière ont repris durant l'année 2000 et des concertations entre les tribus ont été engagées, en vue de délimiter le territoire de la tribu de Ouénée.

Le moment paraît dès lors opportun pour la préparation d'un plan de développement local concerté dans les Paimboas, susceptibles d'être mobilisateur pour les populations de cette zone.

OGAF de Yaté

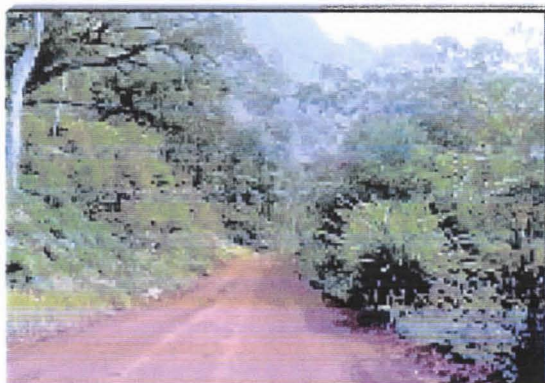


Préambule

Le travail sur l'OGAF de Yaté s'est déroulé en **trois temps** :

- la bibliographie a été réalisée dès juin 2000 avec le concours de l'ADRAF de la DAFE et a été complétée entre décembre et février 2001,
- l'information préalable, prévue dans la méthodologie retenue, a eu lieu en décembre 2000 et a été effectuée par Marcel Djama (IAC/CIRAD),
- l'étude de terrain qui devait être réalisée en décembre 2000 a dû être reportée à février 2001 et elle a été réalisée par Marie-Rose Mercoiret (CIRAD) et Éric Sabourin (IAC/CIRAD). Malgré des quiproquos liés à une mauvaise communication sur les dates, de nombreux entretiens ont pu avoir lieu avec le président et une partie des membres du conseil d'administration de l'ADEVY, dont les responsables des comités techniques agricoles, de la pêche et du tourisme, avec les autorités municipales et coutumières. De nombreux producteurs et productrices ont également pu être rencontrés, dans les quatre tribus. Des échanges approfondis ont en outre pu avoir lieu avec le technicien agricole de la DDR en poste dans la commune et avec le directeur de l'ADEVY. Des échanges ont également été organisés avec les responsables de la DDR de la Province Sud à Nouméa,
- le présent rapport s'efforce de rendre compte du déroulement de l'OGAF de Yaté ; il formule des éléments d'analyse et propose des enseignements à tirer de l'expérimentation du dispositif OGAF dans la commune de Yaté. Il est transmis à l'ADEVY afin d'alimenter la réflexion en cours menée par les acteurs locaux, de recueillir leurs avis et il fera l'objet d'une restitution prochaine à Yaté en avril 2001.

Nous remercions chaleureusement les responsables de l'ADEVY, les autorités municipales et coutumières, les producteurs et les productrices de Yaté pour la qualité de leur accueil et pour la confiance qu'ils nous ont, une fois de plus, témoignée. Nous exprimons notre reconnaissance au directeur de l'ADEVY, M. Denis Labiau, pour sa disponibilité, pour son efficacité et pour sa patience ; nos remerciements s'adressent également au technicien de la DDR, Christophe Cassez, aux agents de l'ADRAF qui ont facilité l'organisation et le déroulement de la mission et en particulier à Florence Caramigeas, ainsi qu'à la DDR de la Province Sud.



Introduction

L'OGAF de Yaté a officiellement démarré en juin 1994 : les études préliminaires ont été réalisées en 1993 ; l'opération a été acceptée par le CNASEA en décembre 1993 et a été agréée par le Ministère de l'Agriculture le 28/12/93. Après le démarrage officiel, les premières aides, ont été attribuées en janvier 1995 ; l'opération s'est officiellement achevée en juin 1999, date de l'attribution des dernières aides, dont le versement s'est cependant étalé sur l'année qui a suivi.



Pour une évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie, dans la perspective de mise en place de nouvelles OGAF, le cas de Yaté est particulièrement intéressant et riche d'enseignements :

- l'OGAF a été conduite à son terme et presque tous les crédits prévus ont pu être utilisés,
- la mise en œuvre de l'OGAF a connu des hauts et des bas du fait notamment des difficultés rencontrées par l'ADEVY (Agence de Développement de Yaté) qui en était le maître d'œuvre. Même si de nombreux responsables locaux n'ont jamais perdu confiance, les phases "dépressives" ont été mal vécues par toutes les parties concernées et le pessimisme sur les résultats de l'OGAF a parfois prévalu,
- la restructuration de l'ADEVY et la mobilisation des différents acteurs concernés ont permis cependant de terminer l'OGAF dans de très bonnes conditions et de créer les conditions d'un redressement spectaculaire de l'ADEVY, qui s'est confirmé par la période après OGAF,
- les résultats positifs indéniables qui ont été enregistrés, les difficultés nombreuses rencontrées, les solutions mises en place de façon concertée ainsi que les conditions créées pour la pérennisation des acquis peuvent être appréciés avec un minimum de recul.

Une évaluation de l'OGAF de Yaté reste à faire ; le présent travail ne peut en effet prétendre en tenir lieu du fait du peu de temps qui était disponible pour collecter et traiter les informations nécessaires. Le présent rapport se limitera à présenter successivement :

- le contexte dans lequel s'est déroulé l'OGAF,
- le déroulement de l'opération,
- les principaux résultats obtenus, appréciés plus de façon qualitative que quantitative,
- des éléments d'analyse mettant en évidence ce que paraissent être les points forts et les principales faiblesses de l'opération ainsi que les principaux enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience.

Les auteurs de l'étude, bien qu'ayant une connaissance préalable de la commune de Yaté et de l'ADEVY, ont passé peu de temps sur le terrain et n'ont sans doute pas eu accès à toute la documentation existante ; ils présentent leurs excuses pour les éventuelles erreurs involontaires qui pourraient figurer dans le présent rapport.

1. Le contexte de l'OGAF

Le contexte dans lequel a été élaboré l'OGAF a été décrit dans le dossier rédigé par l'ADRAF en 1993. On se limitera donc ici à en rappeler les principales caractéristiques.

11. La commune de Yaté

Le périmètre retenu par l'OGAF est la commune de Yaté. La commune est située à l'extrême Sud-Est de la grande terre, à 80 km de Nouméa, à laquelle elle est reliée par une unique route montagnueuse traversant un massif minier non habité. D'une superficie de 1 338 km², la commune de Yaté est la plus étendue du territoire ; en 1996, elle comptait 1 427 habitants résidant dans quatre tribus concentrées sur la zone littorale :

- Waho : 207 habitants (50 ménages),
- Touaourou : 367 habitants (85 ménages),
- Goro : 203 habitants (51 ménages),
- Unia : 650 habitants (127 ménages).

Dans les faits, le périmètre réellement concerné par l'OGAF est cette zone littorale dont la superficie a été estimée à 36 km² (ADRAF, 1993) ; la densité de population est inégale selon les tribus : elle est plus importante à Unia (78 habitants par km²) qu'à Goro (45 habitants par km²) et à Waho-Touaourou (33 habitants au km²). À noter que la construction du pont sur la rivière Yaté (1994) a mis fin à l'isolement de la tribu Unia reliée jusque-là au centre administratif de Yaté par un bac.

Les quatre tribus font partie de l'ère coutumière Djubea-Kapone mais appartiennent à des districts coutumiers distincts (districts d'Unia, de Touaourou, de Goro), la tribu de Waho étant indépendante.

12. Les activités économiques

Le recensement de 1996 identifie 950 résidents de 14 ans et plus ; parmi eux, 228 personnes sont classées dans la catégorie "actifs occupés" alors que 240 se déclarent "chômeurs" (130 hommes et 90 femmes), les autres se répartissant entre les catégories élèves, étudiants, retraités, etc. La population de la commune est jeune : près de la moitié de la population à moins de 20 ans et près de 30 % de la population a entre 21 et 40 ans ; il est clair que le développement d'activités économiques permettant de générer des emplois et de fixer la population jeune sur place était au début des années 90, et demeure encore aujourd'hui, une préoccupation centrale des autorités locales.

Les principales activités économiques de la commune peuvent être rapidement esquissées comme suit :

- **l'emploi salarié** s'est jusqu'ici pour l'essentiel réparti entre le secteur tertiaire (secteur public, associations et établissements scolaires, magasins, gîtes et restaurants) et la centrale hydroélectrique ; de nouveaux emplois salariés (une vingtaine pour les habitants de Yaté) ont été créés par INCO et c'est vers cette nouvelle usine de nickel que se tourne le regard des jeunes, qui espèrent pour la plupart y être embauchés à l'avenir. Nouméa exerce également un fort pouvoir d'attraction sur la population de Yaté : une centaine d'habitants de la commune y travaillent et environ 400 y résideraient,
- **l'agriculture et la pêche** constituaient en 1993 les principales activités de la population ; la très grande majorité de la population menait, au début des années 90, des activités agricoles et de pêche pour satisfaire les besoins alimentaires familiaux, pour effectuer les actes coutumiers, mais aussi pour générer des revenus monétaires, en commercialisant des excédents auprès des colporteurs.

13. Caractéristiques du secteur agricole et de la pêche

Les sols de Yaté ont globalement un faible niveau de fertilité ; les précipitations sont de l'ordre de 2 500 à 3 000 millimètres par an avec des températures moyennes qui varient entre 22 et 25 °C.

En 1993, l'étude préalable à l'OGAF mettait en évidence les caractéristiques suivantes du secteur agricole :

- "l'igname est la culture centrale du fait de son importance dans l'alimentation familiale et la vie sociale ; après l'igname le taro, les patates douces, le manioc, quelques légumes et quelques fruits constituent l'essentiel des plantations",
- "la culture associe des techniques anciennes et des procédés modernes" : le niveau d'équipement reste faible mais certains intrants sont utilisés,
- les femmes jouent un rôle important dans la production agricole,
- une diversification de la production s'est amorcée depuis la fin des années 80".

La même étude de l'ADRAF (1993) caractérisait la pêche de la façon suivante : "la pêche est une activité ancienne qui associe des fonctions alimentaires et coutumières" et qui est en partie commercialisée par le biais des colporteurs.

Les ressources sont importantes et plusieurs types de pêche sont possibles : à pied (crustacés, poulpes), au filet, en plongée le long de la barrière de corail (langoustes), en bateau (pêche à la ligne). La principale contrainte identifiée concernait l'accès aux équipements.

L'étude préalable à l'OGAF mettait en évidence le fait que, malgré des contraintes certaines, la commune de Yaté présentait un réel potentiel agricole et halieutique permettant d'envisager l'augmentation de productions pour lesquelles les perspectives de marché existaient, à l'échelon local et dans le grand Nouméa.

14. L'existence d'une dynamique locale de développement

Un autre facteur qui a favorisé le choix de Yaté pour expérimenter le dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie a sans doute été l'existence d'une dynamique de développement local, structurée autour de l'ADEVY, Association (devenue en 1993 Agence) de Développement de Yaté.

Créée en 1991, à l'initiative de la municipalité est fortement soutenue par elle, l'ADEVY est une association de type loi 1901. Ces statuts de 1993 définissent ainsi sa mission : "le soutien financier et technique et la promotion du développement de la commune de Yaté". Très rapidement après sa création, l'ADEVY a mené diverses actions, avec des soutiens matériels et financiers de la commune, de l'ADRAF, de la Province Sud.

- lancement d'une filière riz (avec l'appui de l'ADRAF) qui connaîtra beaucoup de difficultés,
- mise en place de services (façons culturales) pour les producteurs,
- gestion d'un fonds de crédit décentralisé alimenté par la Province sud qui permettra de financer (1991-1994) des projets d'intensification agricole, de pêche, d'artisanat, d'élevage, de commerce et de tourisme,
- organisation de la commercialisation des produits locaux vers le marché de Nouméa,
- etc.

L'importance des moyens mobilisés pendant les premières années a été significative et peut-être excessive pour une structure jeune qui n'avait pas encore acquis toutes les capacités d'organisation et de gestion nécessaires ; de la même manière, la multiplicité et le volume des offres proposées simultanément à la population a peut-être parfois dépassé ses capacités d'organisation et de gestion. Il

n'en demeure pas moins que les résultats déjà obtenus en 93/94 par l'ADEVY dans certains secteurs d'activité étaient très significatifs. En effet, si les efforts de structuration de la filière riz commençaient à décliner en 1992/93 et si les difficultés de recouvrement des crédits consentis à des promoteurs étaient déjà très importantes, il apparaissait en revanche que les résultats en matière de commercialisation des produits étaient encourageants (7 millions de chiffre d'affaires FCFP en 1991, 12 millions de FCFP en 1992) ; en 1993, le chiffre d'affaires était de plus de 19 millions de FCFP (audit ERPA de 1994). Le fonctionnement de la structure était assuré en partie par les bénéfices réalisés et en partie par des subventions d'exploitation.

2. Déroulement de l'OGAF

21. La préparation du projet

Cette première phase a été conduite par l'ADRAF conformément à une convention établie par le CNASEA en juillet 1992.

Un diagnostic a été réalisé en 1993, à partir d'une enquête de terrain auprès d'une trentaine de producteurs ; il a débouché sur l'identification des principales actions qui pourraient structurer l'appui apporté par l'Etat à travers l'OGAF.

Sur la base de ce diagnostic, une "large consultation des responsables de la commune, des chefs coutumiers et des différents acteurs de développement (qui intervenaient) sur Yaté, a permis de préciser le champ d'intervention possible" (ADRAF, 1993) ; les actions prévues ainsi que les enveloppes financières correspondantes ont été débattues à cette occasion.

L'objectif général du projet était le développement d'une filière de produits locaux dans les tribus de la commune de Yaté ; il s'agissait de favoriser l'augmentation de la production agricole (tubercules, fruits et légumes) et des produits de la pêche, d'accroître la qualité des produits et de "parvenir à un nouvel équilibre entre l'activité agricole vivrière et la production marchande". Le développement de la production marchande était définie comme un moyen de générer des revenus monétaires pour les ménages et comme "une opportunité manifeste pour mobiliser les jeunes des tribus sur un projet local" (ADRAF, 1993).

L'étude de faisabilité de l'OGAF mettait en évidence l'intérêt que revêtait une OGAF dans la commune de Yaté, mais aussi les difficultés prévisibles :

- la faiblesse et la précarité des revenus monétaires de la grande majorité de la population et le frein que cela constituait pour l'acquisition de matériel agricole (apport personnel), l'acquisition de pièces détachées, etc.,
- la faible qualification de nombreux producteurs et des difficultés importantes dans l'accès à l'information,
- un scepticisme certain des producteurs à l'endroit des actions collectives (associations, groupements pour l'utilisation du matériel agricole),
- une désaffection prononcée des jeunes pour les travaux agricoles, les producteurs les plus actifs se situant dans la tranche d'âge 40-50 ans ; l'étude soulignait en particulier l'importance du rôle joué par les femmes qui "constituent la véritable cheville ouvrière de l'activité agricole" ainsi que le fait que les jeunes filles apparaissaient "plus volontaires et dynamiques que leurs homologues masculins",
- la nécessité de prendre en compte le fait que la coutume était partie intégrante de l'activité agricole,
- etc.

Une augmentation des productions marchandes était jugée possible mais "délicate" ; l'accent était mis sur la nécessité "d'interventions adaptées aux réalités locales" et sur l'importance "d'une concertation régulière entre les différents acteurs du développement local".

22. Les actions retenues

Le conseil d'administration du CNASEA a donné son accord sur le financement de l'OGAF de Yaté en décembre 1993 et le règlement d'exécution de l'OGAF a été défini par l'arrêté n° 922 du 22 juin 1994 du Délégué du gouvernement pour la Nouvelle-Calédonie. Le montant de l'enveloppe financière affectée à cette opération était de 1 625 000 FF soit 29 545 454 FCFP. Dix actions ont été retenues, dont neuf bénéficiaient d'un financement au titre de l'OGAF.

Action 1 : mise en place de contrats de production

C'était au départ l'action principale prévue par l'OGAF. Il s'agissait d'organiser la production agricole (culture, élevage, pêche) par le biais de contrats de production liant l'ADEVY aux producteurs : un individu s'engage à fournir à l'ADEVY des produits en quantité et en qualité déterminées, sur une période fixée, à un prix convenu. L'exécution de ce contrat permettait aux producteurs de bénéficier d'une aide OGAF sous la forme d'un avoir à l'ADEVY, ce qui garantissait la possibilité de s'approvisionner à moindre coût. Pour l'ADEVY, les contrats étaient un moyen d'orienter, de diversifier et d'augmenter la production en fonction des besoins du marché. Les contrats de production devaient de ce fait permettre une meilleure planification de la production et de la commercialisation, inciter à une évolution des pratiques productives et intégrer l'exigence de qualité pour des produits destinés à être commercialisés, pour une très large part, dans le grand Nouméa.

Action 2 : différenciation commerciale du type "Produits de Yaté"

Il s'agissait de soutenir une démarche de différenciation commerciale des produits commercialisés par l'ADEVY, par la création d'un logo et la réalisation d'un étiquetage permettant d'identifier les produits. Cette démarche était inséparable d'un protocole de production, garantissant la qualité des produits ainsi différenciés.

Action 3 : organisation de journées de formation pour les producteurs

Les crédits prévus par l'OGAF au titre de cette action visaient à assurer la prise en charge de journées de formation organisées par l'ADEVY à l'intention des producteurs.

Action 4 : formation des animateurs de l'OGAF

Elle concernait le financement d'un complément de formation pour le personnel de l'ADEVY, dans des domaines jugés nécessaires au bon déroulement de l'opération : formations techniques, en administration et en gestion, en informatique, etc.

Action 5 : travaux d'aménagement foncier

Les crédits prévus étaient destinés au financement, en collaboration avec les collectivités locales concernées, de travaux permettant la mise (ou la remise) en valeur de zones de culture : drainage de zones marécageuses ou inondables, aménagements hydrauliques, dé-

frichage, aménagement d'accès, etc.

Action 6 : regroupement parcellaire

Il s'agissait initialement de favoriser le regroupement des producteurs dans des "îlots de culture" de 50 ares au moins, afin de réduire le temps consacré aux déplacements (important du fait d'un parcellaire très éclaté), et surtout de diminuer les coûts liés aux façons culturales réalisées par l'ADEVY. Un abattement de 25 %, financé par l'OGAF, était ainsi consenti aux producteurs effectuant ces regroupements parcellaires, pour la réalisation des travaux de labour principalement.

Action 7 : aide à la préinstallation des jeunes

Cette action visait à encourager le démarrage par les jeunes d'une activité à vocation marchande, grâce une aide variant entre 75 000 et 100 000 FCFP, permettant de couvrir tout ou partie des coûts de la première mise en culture. L'aide était apportée aux jeunes sous forme d'un avoir à l'ADEVY destiné à couvrir des dépenses diverses : achat d'intrants et de semences, façons culturales ; l'aide devait être assortie d'un contrat de production entre le bénéficiaire et l'ADEVY.

Au-delà, l'aide à la préinstallation pouvait ouvrir la voie à une DIA, si le jeune concerné décidait de s'installer comme agriculteur.

Action 8 : fichier local pour l'emploi

L'enquête préalable ayant mis en évidence la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur agricole et la faible activité de nombre de jeunes, l'action visait à mieux mettre en relation l'offre et la demande d'emploi de salariés agricoles dans la commune. L'ADEVY était chargée de la gestion du fichier. L'OGAF ne prévoyait aucun financement pour cette action.

Action 9 : communication

Cette action visait à améliorer la connaissance de l'OGAF par les producteurs de la commune et à faciliter la diffusion d'informations liées à l'opération (affiches, prospectus, notices techniques, etc.).

Action 10 : animation

L'animation et la gestion des actions liées à l'OGAF entraînant un important surcroît de travail pour l'ADEVY, le financement prévu dans cette rubrique devait notamment lui permettre d'accroître sa capacité de travail.

23. Le plan de financement

Les aides prévues par l'OGAF, pour une période de trois ans, se répartissaient, en 1994, conformément au tableau suivant.

Actions	Montant en FF	Montant en FCFP
1. Contrat de production de	660 000	12 000 000
2. Différenciation commerciale	22 000	400 000
3. Formation des producteurs	96 000	1 745 454
4. Formation des animateurs de l'OGAF	66 000	1 200 000
5. Aménagements fonciers	297 000	5 400 000
6. Regroupement parcellaire	99 000	1 800 000
7. Préinstallation des jeunes	192 500	3 500 000
8. Fichier local pour l'emploi		
9. Communication	27 500	500 000
10. Animation	165 000	3 000 000
Total	1 625 000	29 545 454

*source : DAFE.

24. La répartition des tâches

Les différentes institutions concernées ont été associées au processus de préparation de l'OGAF ; dès janvier 1994, une répartition des tâches d'appui à la mise en œuvre de l'OGAF a été précisée :

- l'ADEVY a été désignée comme maître d'œuvre, chargé de la mise en place des actions prévues par l'OGAF,
- la DAFE, responsable de la mise en place de l'opération vis-à-vis du CNASEA, en assurait aussi le secrétariat opérationnel,
- l'ADRAF et la commune étaient chargées des questions foncières,
- la Province Sud apporterait son appui dans le domaine technique pour assurer les formations nécessaires et instruire les dossiers d'emprunts ou d'aides,
- etc.

A noter également que l'ERPA a, par exemple, contribué à la conception des premiers contrats de production, qui ont ensuite été simplifiés par l'ADEVY et l'ADRAF.

Un audit de l'ADEVY a été réalisé par l'ERPA en 1994 afin "de faire une photographie de l'ADEVY... et de détecter les problèmes de fonctionnement et d'organisation éventuels" ; étant donné le rôle central de l'ADEVY dans la mise en œuvre de l'OGAF, il s'agissait d'identifier les points forts de l'agence ainsi que les facteurs pouvant limiter son efficacité. L'audit a notamment mis en évidence :

- la précarité de la situation financière de l'ADEVY, et la nécessité de maintenir des subventions pour son fonctionnement,
- le manque de personnel et la nécessité de procéder à un renforcement des compétences et à une amélioration importante de la répartition des tâches,
- les difficultés rencontrées par l'équipe en place en matière d'organisation administrative, de gestion commerciale, de recouvrement des crédits mis en place par l'opération "crédit décentralisé", etc.,
- la nécessité de "sensibiliser davantage les producteurs sur le fait que l'ADEVY n'est pas un outil de subventionnement dépendant de la commune, mais leur propre outil de développement ...",

25. La mise en œuvre des actions

251. Première phase : 1995 et 1996

La première réunion de la commission de l'OGAF de Yaté s'est tenue en janvier 1995 et a

marqué le démarrage effectif de l'opération : autorisation des premières dépenses sur le budget de l'OGAF, versement des premières avances à l'ADEVY pour l'action 1 (contrat de production) etc.

La commission de l'OGAF s'est réunie quatre fois en 1995 et trois fois en 1996.

En décembre 1996, après deux ans effectifs de mise en œuvre de l'opération, l'état d'avancement de l'OGAF de Yaté était le suivant (en FCFP) :

Actions	Aides attribuées ⁽¹⁾	Aides versées ^{(2) (II)}	% ^(II/I)
1. Contrats de production	4 659 894	2 176 194	46,70
2. Différenciation commerciale	200 000	199 820	99,91
3. Formation des producteurs	50 000	50 000	100,00
4. Formation d'animateurs de l'OGAF	1 035 106	1 035 106	100,00
5. Aménagements fonciers	984 250	0	0,00
6. Regroupement parcellaire	0	0	0,00
7. Préinstallation de jeunes	100 000	100 000	100,00
8. Fichier emploi			
9. Communication	100 000	44 000	44,00
10. Animation	300 000	200 000	66,67
Total	10 129 550	5 605 120	55,34

Source : DAFE.

(1) les aides attribuées correspondent aux montants accordés par la commission OGAF.

(2) les aides versées correspondent aux aides qui ont effectivement été perçues par les bénéficiaires finaux.

Le tableau ci-dessous met en évidence trois points :

- le rythme des dépenses s'est rapidement avéré plus lent que prévu initialement : en deux ans, 34,28 % du budget prévu avait fait l'objet d'attributions par la commission de l'OGAF et seulement la moitié des aides attribuées avaient effectivement été consommées,
- certaines actions rencontraient peu d'écho auprès des producteurs de Yaté et notamment l'action 6 (regroupement des parcelles), l'action 5 (aménagement foncier) et l'action 7 (préinstallation des jeunes). Pour leur part, les actions visant l'information et la formation des producteurs ont suscité très peu de demandes de la part de l'ADEVY (94 000 FCFP en deux ans y ont été effectivement consacrés),
- en revanche, les contrats de production ont suscité un réel intérêt de la part des producteurs : 81 contrats ont été approuvés par la commission OGAF en 1995 pour un montant prévisionnel des aides de près de 2 800 000 FCP et 73 contrats l'ont été en 1996, le montant des aides prévues s'élevant à 2 132 000 FCFP environ. Même si tous les contrats n'ont pas été honorés ou ne l'ont été que partiellement (cf. infra), il s'agissait là d'un résultat fort appréciable, étant donné la nouveauté du mécanisme contractuel proposé aux producteurs.

252. Deuxième phase : 1997 et 1998

Dès 1996, les différentes parties concernées par l'OGAF ont proposé une prolongation de la durée de l'OGAF (pour un an) et un redéploiement des crédits ; cette première modification

est intervenue, après accord du CNASEA, en février 1997. Elle sera suivie d'une deuxième modification officialisée en décembre 1998.

Le tableau ci-après récapitule les évolutions enregistrées par le budget de l'OGAF pendant son déroulement.

Évolution dans la répartition des crédits de l'OGAF de Yaté (en FCFP).

Actions	(I) juin 1994- décembre 1996	(II) février 1997- décembre 1998	(III) décembre 1998-juin 1999
1. Contrats de production	12 000 000	800 000	900 000
2. Différenciation commerciale	400 000	400 000	200 000
3. journées de formation pour les producteurs	1 745 454	1 200 000	200 000
4. Formation des animateurs de l'OGAF	1 200 000	1 645 454	1 645 454
5. Aménagement foncier	5 400 000	3 700 000	2 200 000
6. Regroupement parcelles devenus "équipement ADEVY"	1 800 000	900 000	96 000
7. Préinstallation des jeunes	3 500 000	1 100 000	1 600 000
8. Fichier local pour l'emploi			
9. Communication	500 000	500 000	100 000
10. Animation	3 000 000	4 000 000	5 000 000
Total	29 545 454	29 545 454	29 545 454

Source : DAFE.

I. Répartition initiale des crédits.

II. Répartition des crédits après le premier ajustement (février 1997).

III. Répartition des crédits après le second ajustement (décembre 1998).

L'évolution dans la répartition des crédits appelle les remarques suivantes :

- on peut souligner l'effort fait par la commission de l'OGAF pour adapter les prévisions budgétaires initiales à la réalité des actions mises en œuvre sur le terrain ; cette souplesse, approuvée par le CNASEA, a, à l'évidence, facilité l'utilisation des crédits et a permis de mener l'opération à son terme.
- Le montant des aides prévues dans l'action 1 (contrats de production) a été réduit début 1997 de 33 % afin de prendre en compte un rythme de consommation plus lent que prévu. Fin 1998, il a été réévalué du fait d'une accélération dans le rythme des aides accordées ; sans nul doute, l'affectation par la DDR de la Province Sud, dans la commune de Yaté, d'un technicien agricole (en avril 1997) a eu un impact très positif tant en ce qui concerne notamment la capacité des producteurs à honorer les contrats signés, que l'augmentation du nombre ou du montant des contrats.
- Le peu de succès rencontré les deux premières années par l'action 7 (préinstallation des jeunes) a amené, en 1997 à une réduction drastique des crédits qui étaient affectés (- 68 %) ; fin 1998, les aides prévues ont été réévaluées du fait de la dynamique prometteuse amorcée en 1997/98 et, sans nul doute, due elle aussi à l'affectation à Yaté du technicien de la DDR.
- L'action 6 (regroupement de parcelles) a été supprimée en février 1997 ; si elle était théoriquement intéressante, elle s'est avérée peu adaptée à la demande réelle des producteurs et surtout à la situation foncière locale. Elle avait été remplacée par une nouvelle action 6 (équipement de l'ADEVY) qui était indispensable du fait de l'impossibilité dans laquelle s'était trouvée l'ADEVY de mener à son terme le projet de "centre de développement" (d'un montant de 30 millions de FCFP)

prévu en 1993.

- C'est l'ADEVY qui a bénéficié pour l'essentiel des redéploiements de crédits qui ont eu lieu en février 1997 et décembre 1998, au titre de l'action 6 (équipement), de l'action 4 (la formation des animateurs de l'OGAF correspondant à la formation du personnel salarié), et de l'action 10 (animation). Pour cette dernière il convient de noter que la prolongation de l'OGAF (de deux fois un an) s'est accompagnée logiquement de l'augmentation de l'aide apportée par l'OGAF (1 000 000 FCFP par an) à l'ADEVY au titre du surcroît de travail entraîné par la mise en œuvre de l'opération.
- Les actions 3 (formation des producteurs) et 9 (communication), déjà très modestement pourvues en crédits au départ, ont quasiment disparu de la répartition budgétaire fin 1998. Si l'on peut considérer que les actions de formation ont été en grande partie prises en charge directement par la Province Sud, on peut en revanche s'étonner du faible volume des aides accordées à la communication (1,7 % du budget initial de l'opération et 0,33 % en 1998). D'importants besoins en communication ont pourtant été identifiés par l'enquête réalisée par l'ADRAF et la DAFE auprès des producteurs de Yaté, en février 1997. Cette enquête, certes rapide et qui n'a pas pu toucher les femmes, mettait en évidence :
 - la faiblesse du nombre de nouvelles recrues dans le groupe des producteurs sous contrat, du fait d'une part "du manque de publicité sur les contrats OGAF et d'explications sur leurs avantages (primes sous forme d'avoir)" et d'autre part, "du manque de choix dans les marchandises offertes (par l'ADEVY) pour utiliser les avoirs (pas de stocks sur place, délai important pour des commandes à Nouméa)".
 - "Le manque global d'animation au profit de l'ADEVY, au sein des tribus ...".

L'état d'avancement de l'OGAF en octobre 1998 était établi par la DAFE selon le tableau suivant :

ETAT D'AVANCEMENT DE L'OGAF DE YATE ET REDEPLOIEMENT DES CREDITS APPROUVE PAR LA COMMISSION OGAF DU 2 OCTOBRE 1998
arrêté n° 922 du 22 juin 1994 modifié par l'arrêté n° 248 du 5 février 1997 et l'arrêté n° 2832 du 1er décembre 1998

AU 10 DECEMBRE 1998

ACTION		I ENVELOPPE OGAF (FCFP)	II AIDES ATTRIBUEES	% II / I nouveau	III AIDES VERSEES	% III / II	I (nouveau) REDEPLOIEMENT	Variation
1- Contrats de production		8 000 000	6 000 000	67%	6 000 000	100%	9 000 000	1 000 000
(1ère avance sur compte spécial OGAF - Clients ADEVY)	déc. n° 488 du 14/04/95		2 000 000		2 000 000			
(2ème avance sur compte spécial OGAF - Clients ADEVY)	déc. n° 2650 du 29/11/96		2 000 000		2 000 000			
(3ème avance sur compte spécial OGAF - Clients ADEVY)	déc. n° 1762 du 05/09/97		2 000 000		2 000 000			
2- Différenciation commerciale		400 000	200 000	100%	199 820	100%	200 000	(200 000)
	déc. n° 490 du 14/04/95		200 000		199 820			
3- Formation des producteurs		1 200 000	50 000	25%	50 000	100%	200 000	(1 000 000)
	déc. n° 1636 du 27/09/95		50 000		50 000			
4- Formation d'animateurs de l'OGAF		1 645 454	1 035 106	63%	1 035 106	100%	1 645 454	0
	déc. n° 484 du 14/04/95		95 000		95 000			
	déc. n° 1714 du 05/10/95		417 600		417 600			
	déc. n° 60 du 17/01/96		522 506		522 506			
5- Travaux d'aménagement foncier		3 700 000	1 155 740	53%	1 155 740	100%	2 200 000	(1 500 000)
	déc. n° 1134 du 24/07/96		984 250		984 250			
	déc. n° 1580 du 11/08/97		171 490		171 490			
6- Equipement de l'ADEVY		9 000 000	9 000 000	94%	5 363 564	60%	9 600 000	600 000
	déc. n° 560 du 04/04/97		9 000 000		5 363 564			
7- Aide à la pré-installation des jeunes		1 100 000	625 000	39%	625 000	100%	1 600 000	500 000
	déc. n° 62 du 17/01/96		100 000		100 000			
	déc. n° 1582 du 11/08/97		450 000		450 000			
	déc. n° 2216 du 24/10/97		75 000		75 000			
8- Fichier local pour l'emploi								
9- Communication		500 000	100 000	100%	44 000	44%	100 000	(400 000)
	déc. n° 1694 du 04/10/95		100 000		44 000			
10- Animation		4 000 000	4 000 000	80%	4 000 000	100%	5 000 000	1 000 000
	déc. n° 486 du 14/04/95		3 000 000		3 000 000			
	déc. n° 704 bis du 07/05/98		1 000 000		1 000 000			
TOTAL en FCFP		29 545 454	22 165 846	75%	18 473 230	83%	29 545 454	0
TOTAL en FF		1 825 000.00	1 219 121.53		1 016 027.65			

AVANCE CNASEA N° 1 (en FCFP)

AVANCE CNASEA N° 2 (en FCFP)

TOTAL

11 818 181

11 818 181

23 636 362

Ce tableau met en évidence :

- une accélération significative en 1997, concernant l'attribution des ressources disponibles (ce qui correspond à une dynamisation des demandes) et surtout une augmentation importante des aides effectivement versées (ce qui témoigne d'une mise en œuvre plus active des actions de terrain). Ainsi, le pourcentage de réalisation (aides effectivement versées/aides attribuées) est passé de 55 % fin 1996 à 83 % fin 1998. Des actions ont également démarré au cours de cette deuxième phase de l'OGAF : les aménagements fonciers (31 % des crédits ont été consommés) et la préinstallation des jeunes (57 % des aides prévues ont été versées).
- Il ne faut pas cependant occulter le fait que la nette amélioration dans la consommation des crédits attribués a résulté aussi du volume des aides qui sont allées à l'ADEVY (actions 6 et 10) et qui étaient liées à des actions plus aisées à mettre en œuvre (achat d'équipements par exemple).
- En revanche, les aides prévues pour la formation des producteurs et la communication (pourtant fort réduites) n'ont pas été mobilisées pendant cette période.

253. La dernière phase de l'OGAF (1999)

Le tableau ci-après présente la situation de l'OGAF en juin 1999 ainsi que la répartition finale des crédits de l'opération.

En FCFP	Décembre 1998	1 ^{er} juin 99		4 juin 99
Actions	I Enveloppe OGAF	II Aides attribuées	III Aides versées	IV Plan de financement final agréé par la commission OGAF
1. Contrats de production	9 000 000	8 000 000	8 000 000	9 200 000
2. Différenciation commerciale	200 000	200 000	199 820	200 000
3. Formation des producteurs	200 000	50 000	50 000	83 000
4. Formation animateurs OGAF	1 645 454	1 035 106	1 035 106	1 554 160
5. Aménagements fonciers	2 200 000	1 325 077	1 155 740	1 635 641
6. Équipements ADEVY	9 600 000	9 600 000	8 671 112	10 172 653
7. Préinstallation des jeunes	1 600 000	1 150 000	1 150 000	1 600 000
8. Fichier local emploi	-	-	-	-
9. Communication	100 000	100 000	44 000	100 000
10. Animation	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Total	29 545 454	26 460 183	25 475 115	29 545 454

Source : DAF.

Deux points peuvent être notés :

- les demandes formulées lors de la dernière réunion de la commission OGAF se sont inscrites dans la perspective du plan de relance des activités de l'ADEVY et un effort important a été fait pour présenter des demandes permettant d'utiliser à cet effet les ressources disponibles. Sont par exemple à noter des équipements complémentaires pour l'ADEVY, la formation de deux de ses salariés, mais aussi trois demandes concernant les aménagements fonciers, cinq demandes de pré-installation de jeunes ainsi qu'un programme de formation des producteurs, etc.,
- l'utilisation effective des aides s'est faite pour l'essentiel conformément à la répartition établie en décembre 1998.

26. Remarques sur le déroulement de l'OGAF

Deux points peuvent être soulignés :

261. L'OGAF a été conduite jusqu'à son terme dans des délais très corrects (quatre ans et demi à partir de la date du démarrage effectif des actions de terrain) et la totalité des aides initialement prévues a pu être utilisée dans des actions conformes aux objectifs visés.

262. La mise en œuvre de l'OGAF a souffert de **conditions locales peu favorables**, du fait des grandes difficultés qu'a traversé l'ADEVY pendant la quasi-totalité de la durée de l'opération.

L'existence de l'ADEVY constituait un atout important pour la mise en œuvre de l'OGAF : structure d'interface entre d'une part une société locale en transition, où demeuraient très présentes l'économie domestique et la coutume, et d'autre part un environnement régi par l'économie de marché et les institutions publiques, l'ADEVY présentait de nombreux avantages qui ont favorisé sa désignation en tant que maître d'œuvre de l'OGAF ; on peut citer notamment les suivants :

- c'était une association de développement local, promue par la municipalité, qui regroupait dans son conseil d'administration différents centres des décisions coutumiers et politiques et différentes sensibilités présentes dans la commune,
- elle bénéficiait d'une image globalement positive auprès de la population à qui elle rendait de nombreux services, malgré les difficultés rencontrées dans certains secteurs d'activités,
- elle disposait de ressources matérielles (locaux, équipements) et humaines significatives et dont le renforcement était envisagé (création d'un "centre de développement" d'un montant de 30 millions de FCFP),
- etc.

Malheureusement, cet atout a été considérablement obéré par les difficultés qu'a rencontrées l'ADEVY entre 1995 et 1998. En effet, l'année 1995, qui est aussi l'année de démarrage des actions de l'OGAF, a été une "année charnière" pour l'ADEVY, où s'est nouée une crise qui s'aggraverait les années suivantes et qui durera jusqu'au début de l'année 1999. On ne reviendra pas ici sur les facteurs qui ont généré cette crise qui a été à la fois institutionnelle, économique et financière ; on se bornera à noter deux faits particulièrement lourds de conséquences pour la mise en œuvre de l'OGAF :

- le directeur de l'ADEVY, qui en était aussi le technicien, et dont le poste était financé par l'ADRAF, a démissionné en 1995 et n'a pas été remplacé ; les agents techniques et commerciaux se sont retrouvés livrés à eux-mêmes et la qualité des services offerts par l'ADEVY ainsi que ses performances commerciales se sont progressivement dégradées,
- la situation économique et financière de l'ADEVY est devenue peu à peu critique : le chiffre d'affaires est aussi passé de plus de 33 millions de FCFP en 1995 à 29 millions en 1996 et à 25 millions en 1997 ; la marge brute en 1997 ne permettait de couvrir que moins d'un quart des charges, l'équilibre étant atteint pour l'essentiel par des subventions d'exploitation. La crise culmina en 1998, avec notamment l'effondrement des achats de produits et entraîna le licenciement des deux agents commerciaux de l'ADEVY. Ceux-ci seront provisoirement remplacés par des emplois RET permettant le maintien de l'activité.

Pendant toute cette période, la mise en œuvre de l'OGAF s'est poursuivie grâce à la volonté d'un noyau dur de responsables locaux appuyés par la municipalité et grâce aussi à la persévérance des institutions concernées par l'opération ; il convient de souligner en particulier le rôle central de la secrétaire de l'ADEVY, Appollonie Agouréré, qui a préparé les dossiers (contrats de production notamment) soumis à la commission de l'OGAF et l'importance de

la contribution du technicien agricole de la DDR, à partir de son affectation à Yaté en 1997. Cette persévérance a été payante. En effet, la restructuration de l'ADEVY (redéfinition de son mandat, mise en place d'un conseil d'administration restreint, donnant une plus grande place aux producteurs, création de comités techniques regroupant les producteurs par secteurs d'activité), l'assainissement de la situation financière et l'affectation d'un nouveau directeur (dont le poste est financé par la Province Sud (DDEFPE) sur les contrats de développement Etat-Province), se traduiront à partir de début 1999 par un **redressement spectaculaire et permettant de terminer l'OGAF dans de bonnes conditions**.

3. Les résultats obtenus

Il est très difficile d'isoler l'impact qui a été celui de l'OGAF des autres facteurs qui, pendant la période 1995-1999, ont influé sur la production agricole à Yaté et sur les performances de l'ADEVY. Il n'est pas certain d'ailleurs que cette distinction présente un grand intérêt dès lors qu'une OGAF, en tant que mécanisme financier spécifique et limité dans le temps, ne peut être qu'un élément (parmi d'autres) de la conjonction nécessaire au renforcement d'une dynamique de développement local (ou à son émergence).

Dans ce chapitre, seront présentés tout d'abord les points de vue exprimés au cours de l'étude par les bénéficiaires de l'OGAF (les producteurs et les productrices de Yaté, les responsables de l'ADEVY, etc.), ensuite les principaux résultats obtenus et enfin des éléments d'analyse.

3.1. Le point de vue des producteurs et des productrices

Tous les producteurs rencontrés connaissent l'OGAF et portent une appréciation très positive sur les actions menées ; c'est l'action 1 (contrats de production) qui est, logiquement, la plus connue des producteurs puisque c'est d'elle qu'ils ont directement bénéficié.

Les points de vue exprimés sont convergents sur **l'intérêt et l'utilité des contrats de production** :

"les contrats c'était bien ; l'OGAF faisait un avoir ; à la fin du contrat on reçoit une lettre qui nous dit combien on a sur le compte ; on utilise alors cet argent pour faire appel au gyrobroyeur, au tracteur ..."

"L'ADEVY prend tous les jours et paye ... c'est encourageant ..."

"même quand le prix baisse à Nouméa, on garde le même prix ... en plus il y avait la prime. Ça donne envie de travailler ..."

"Grâce aux primes, j'ai pu acheter beaucoup de petits matériels à l'ADEVY ..."

"c'est dommage que la quincaillerie ait été ouverte après la fin de l'OGAF car c'est plus pratique que les commandes qu'il fallait faire avant ..."

mais ... **"il faut du temps"**

"les gens n'ont pas réagi vite ; c'était un problème d'information ; les gens ne comprenaient pas"

"Avec le temps, les pêcheurs aussi se sont rendus compte de l'utilité de l'OGAF ..."

"Les gens ont mis du temps à comprendre la question de la qualité, les avantages que ça représentait"

"Si l'OGAF revenait maintenant, les gens sauteraient dessus"

"notre OGAF est partie à Thio"

"C'est quand l'OGAF est partie à Thio qu'on s'est rendu compte de son importance ..."

"Lorsque je suis allé à Thio, j'ai dit aux gens de bien valoriser les avantages qu'offre

l'OGAF, de ne pas attendre ..."

"Ça marchait fort avec l'OGAF ; on regrette qu'elle soit partie à Thio ...".

La plupart des producteurs et productrices soulignent les **changements intervenus** depuis quelques années, faisant tour à tour référence au rôle de l'OGAF et de l'ADEVY, sans les distinguer, le plus souvent.

Les pratiques techniques ont changé

"On continue à cultiver le champ pour la coutume avec de l'engrais naturel mais pour les parcelles pour la consommation et la vente on utilise les techniques modernes : on change les plants, il y a beaucoup de variétés nouvelles ; quand il y a un problème, on appelle le technicien agricole..."

"Grâce aux machines, les parcelles cultivées sont plus grandes ..."

"la qualité est meilleure"

"avec l'ADEVY on a appris à trier ; la qualité s'est améliorée depuis quelques années grâce aux machines, aux engrais, aux variétés nouvelles, au tuteurage, etc. Le technicien conseille, il fait des études sur le sol ..."

Les pratiques économiques et sociales ont évolué

Les membres du conseil d'administration font une analyse fine des changements introduits par l'ADEVY et l'OGAF ainsi que des facteurs qui favorisent/freinent les évolutions.

"L'ADEVY a introduit des flux monétaires là où l'essentiel n'était pas monétaire. C'est ce qui explique que le rapport produit/prix ne soit pas toujours précis pour les gens ; cela est dû aux problèmes de la valeur que les gens donnent à l'argent et de la valeur qu'ils donnent au produit."

"Les gens produisaient de l'igname pour manger, pour la coutume (une grande partie de la production passe dans des circuits d'échanges internes, lors des mariages, etc.) et l'excédent (limité) était vendu en fonction des besoins. On a demandé aux gens de produire plus pour vendre ; cela s'est fait progressivement mais cela a demandé une réorganisation interne, qui "demande du temps..."

"Une chose qu'on ne voit pas c'est que l'ADEVY, avec l'OGAF, a aussi renforcé l'organisation sociale interne ; il y a des moments où les gens viennent racheter des ignames à l'ADEVY pour la consommation mais aussi parfois pour la coutume. Cela donne une sécurité alimentaire et coutumière. En plus les gens viennent chercher des plants d'ignames ici alors qu'ils ne feraient pas d'échanges de plants directement entre eux..."

Les autres actions menées par l'ADEVY et la DDR sont globalement moins connues par les producteurs, cependant nombre d'entre eux expriment des points de vue :

- **les journées de formation**, organisées sous forme de visite aux stations de recherche de Port-Laguenne, de Pocquereux, de Saint-Louis, à Arbofruits ont été très appréciées par les nombreux producteurs qui ont participé "dans les derniers mois de l'OGAF" ; elles ont donné des idées et certains "voudraient pouvoir tout faire". Nombreux sont ceux qui regrettent "qu'on n'ait pas commencé avant".
- Les formations agricoles spécialisées qui ont notamment eu lieu en 1999 (au CFPPA de Saint-Louis) mais aussi les formations à la conservation des poissons ont été également très appréciées ...
- Les aménagements fonciers qui ont été réalisés avec l'appui partiel de l'OGAF sont également jugés positifs, y compris par des personnes qui n'en sont pas bénéficiaires : "les engins ont rendu le marais cultivable ; l'OGAF l'a fait et mainte-

nant on peut cultiver"

- Ce sont les producteurs les plus proches de l'ADEVY qui parlent spontanément de l'action 6 "**équipement de l'ADEVY**" et/ou qui soulignent le rôle joué par l'OGAF dans le renforcement de l'association.

Pour un membre du conseil d'administration, "l'OGAF a sauvé l'ADEVY" en lui permettant de maintenir un flux de produits "au moment où les choses allaient très mal". Pour d'autres, l'équipement de l'ADEVY (grâce à l'OGAF) a été très utile pour lui "permettre de continuer à travailler malgré les problèmes" et il a "redonné confiance aux gens".

Les difficultés (voire les échecs) liées à la mise en œuvre de certaines actions prévues au départ sont analysées de la façon suivante :

"le regroupement des parcelles" (ancienne action 6 supprimée en 1997) n'est évoqué par personne, au point que l'on peut se demander si cette action a fait l'objet d'une information, même minimale auprès de la population. Lorsque le sujet a été abordé, trois types de réponses simultanées ont été obtenues :

"Les parcelles sont petites, dispersées, ce qui crée des problèmes de perte de temps dans les déplacements et est coûteux quand on utilise le tracteur"

"Le fait d'avoir des parcelles dans plusieurs endroits réduit les risques en cas des cyclones, d'inondations..."

"C'est très compliqué de toucher aux parcelles parce que la répartition vient de très loin ..."

La préinstallation des jeunes

Les difficultés rencontrées suscitent dans un premier temps, chez les producteurs, un ensemble d'analyses stéréotypées autour de "ces jeunes de maintenant qui ne s'intéressent pas à l'agriculture", "qui n'écourent personne", voire qui "sont paresseux". En poussant la réflexion, des analyses plus fines sont formulées :

"beaucoup de jeunes sont attirés par l'usine d'INCO ; ils sont la bouche ouverte devant l'usine parce que ça brille ; bien que le démarrage de la grande usine ne soit prévu que dans cinq ans, elle est devenue le sujet de conversation des jeunes ..."

"L'image de l'ADEVY est un frein pour les jeunes car ils croient qu'elle ne peut servir qu'à l'agriculture et à la pêche que c'est surtout des gens déjà âgés qui travaillent avec elle ..."

"les difficultés pour avoir accès au foncier n'arrangent rien ..."

"Il y a des jeunes qui ont investi dans la pêche (achat de "plates", de moteurs) ; l'ADIE¹ les attire plus car les démarches sont plus simples et on obtient le crédit plus vite ..."

Un des dix jeunes ayant bénéficié de l'aide à la préinstallation décrit ainsi "son parcours" récent :

"J'ai bénéficié des derniers contrats jeunes en 1999. J'ai signé un contrat de livraison et j'ai reçu une aide. J'ai cultivé et j'ai récolté. Je n'ai pas revendu à l'ADEVY parce que j'ai gardé la récolte et j'ai replanté. Si cette année j'ai assez je vais revendre à l'ADEVY. Depuis deux ans je travaille à la mine comme gardien ; j'ai un CDD et je gagne le SMIC ; avant d'avoir cet emploi j'ai fait des stages ... Pour les jeunes qui commencent dans l'agriculture, l'affaire des contrats ce n'est pas toujours très clair ..."

¹ ADIE : Association pour le Droit à l'Initiative Économique. Créée en France, elle a commencé à travailler dans la Province Sud (à Yaté puis à Thio) et est en train d'étendre ses activités ensuite à la Province Nord et à la Province des Iles.. Elle fait du crédit à des personnes n'ayant pas accès au crédit bancaire.

Une productrice âgée résume ainsi la situation :

"Entre 20 et 30 ans il y a beaucoup d'inconstance chez les jeunes ... la modernisation est difficile"

Et un membre du conseil d'administration constate que :

"les jeunes sont dans leur coin ; personne ne va leur parler ; il faut les écouter plus ...".

32. Le point de vue des autres acteurs

À certaines périodes, le pessimisme sur les résultats de l'OGAF a gagné certaines institutions qui appuyaient la mise en œuvre de l'opération, du fait de la crise persistante au sein de l'ADEVY et des dysfonctionnements qu'elle a engendrés. Les points de vue ont cependant évolué devant l'heureuse conclusion de l'OGAF et le redressement spectaculaire de l'ADEVY.

"L'OGAF a permis à l'ADEVY de se structurer, de s'équiper, d'organiser l'approvisionnement en produits agricoles et de la pêche ; l'appui financier apporté par l'OGAF a été bénéfique ..."

"Les contrats de production ont été utiles ; ils permettent à l'ADEVY de connaître les volumes qui vont arriver et de préparer la commercialisation"

"Les opérations d'assainissement et les aménagements fonciers ont été très utiles ... même si leur intérêt a été compris trop tard ..."

"La préinstallation des jeunes a démarré tard et elle a connu beaucoup d'échecs ; c'est pourtant une action à maintenir, dans la durée, car il y a des retombées positives même si elles ne sont pas immédiates. Il y a beaucoup de contraintes lourdes à l'installation des jeunes et en particulier le problème foncier ... Un travail d'animation auprès des jeunes est nécessaire ; les parents ont démissionné et les jeunes sont un peu perdus ; ils cherchent la sécurité de l'emploi et l'agriculture leur paraît peu sûre... Ils ont autant besoin de soutien psychologique que de soutien technique ..."

33. Aperçu sur les résultats et éléments d'analyse

Six ans après le démarrage effectif de l'OGAF, les performances réalisées actuellement par les producteurs de Yaté et par l'ADEVY peuvent être appréciées de façon très positive.

331. Augmentation et amélioration de la production marchande et non marchande

Des progrès très significatifs ont été réalisés dans le développement d'une filière de produits locaux dans les tribus de la commune et de la création d'un nouvel équilibre entre l'activité agricole vivrière et la production marchande. La production à vocation marchande s'est accrue, même si le potentiel existant est encore loin d'être entièrement valorisé ; les actions menées ont également permis d'accroître la sécurité alimentaire et coutumière : sécurisation de l'autoconsommation et des échanges non marchands via l'amélioration des techniques de production, le rachat de produits à l'ADEVY, etc.

Il est indéniable que la production commercialisée par l'ADEVY a connu des fluctuations, mais celles-ci semblent plus dues aux difficultés de l'association qu'à un désintérêt de la part des producteurs. En effet, l'augmentation très rapide du chiffre d'affaires, qui a doublé en 1999, avant de tripler au cours de l'année 2000, s'explique à l'évidence par la stratégie menée par une ADEVY restructurée, sous l'impulsion d'un nouveau directeur dynamique, compétent et motivé ; cependant, la réponse rapide des producteurs ne peut s'expliquer que par l'existence d'acquis qui ne peuvent se construire en quelques mois.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette réussite indéniable.

1. Les contrats de production

Ils ont joué un rôle important dans le développement de la production marchande et ont eu des effets induits indéniables.

Plus de 420 contrats ont été signés pendant la durée de l'OGAF et les aides attribuées ont effectivement été versées à plus de 70 % sur toute la durée de l'OGAF. Le dispositif mis en place est jugé lourd par les institutions concernées (et les documents récapitulatifs élaborés par la DAFE à l'intention du CNASEA témoignent de la minutie que requièrent l'approbation des contrats, le versement des aides, etc.) et il n'a pas été reconduit dans l'OGAF de Thio. À Yaté cependant, cette action est jugée positivement par tous les acteurs locaux ; le directeur de l'ADEVY considère qu'au-delà de ses effets directs (stimulation de la production, fidélisation des fournisseurs, amélioration de la qualité, recours accru aux services offerts par l'ADEVY en matière d'approvisionnement et de façons culturelles, etc.), cette action de l'OGAF a permis un apprentissage par les producteurs de la relation contractuelle (des "mécanismes des contrats") qui est tout à fait centrale dans une économie libéralisée.

Après la fin de l'OGAF, l'ADEVY a repris à son compte les contrats de production : elle les a adaptés et les finance désormais sur ses ressources propres.

Réservés aux seuls adhérents de l'association, qui se sont acquittés de leur cotisation annuelle, les contrats sont de deux types :

- "les contrats ADEVY" reprennent à peu près les modalités des "contrats OGAF", une prime étant versée sur le compte courant des bénéficiaires. Le montant des primes est resté globalement le même pour la plupart des produits mais les conditions de versement sont plus rigoureuses : si les livraisons sont inférieures à 50 % du volume prévu, le producteur ne touche pas de prime ; à partir de 50 %, il la touche au prorata du volume livré. Une quarantaine de contrats de ce type ont été signés depuis juin 2000.
- "Les contrats commerciaux" portent sur des quantités plus importantes, à livrer dans des délais plus précis ; les producteurs bénéficient alors de prix préférentiels (20 à 25 % de plus), mais ne touchent pas de prime. Treize contrats de ce type ont été signés depuis juin 2000 ; ils concernent notamment des producteurs agricoles plus spécialisés et qui ont réalisé des investissements dans le cadre de la création de micro-entreprises, en grande partie subventionnées par la Province Sud, mais aussi des pêcheurs.

Cette distinction s'est avérée nécessaire pour assurer à l'ADEVY un volume de production régulier, de qualité suffisante, qui permette d'organiser des marchés qui deviennent plus concurrentiels pour certains produits (igname, taro, langouste).

2. La mise en place d'une structure commerciale efficace et fiable

Le développement de la production agricole est "tiré" par l'existence de **débouchés rémunérateurs, réguliers et sécurisés** et elle est favorisée **par une offre de services** de qualité, à des prix compétitifs (façons culturelles, approvisionnement en intrants et en matériel, etc.). Les nombreuses défaillances qu'a connues l'ADEVY dans ces deux domaines, il y a quelques années, ont été sanctionnées par les producteurs (baisse du chiffre d'affaires en 1997 et 1998 résultant à la fois d'un recours

accru aux colporteurs et d'une diminution de la production marchande) ; en revanche, lorsque les efforts coordonnés de toutes les parties concernées ont permis à l'ADEVY d'offrir des services de qualité, la réponse des producteurs a été positive et rapide.

L'ADEVY a renforcé ses fonctions commerciales et a acquis un dynamisme économique important :

- l'équipe technique et commerciale de l'ADEVY est compétente et motivée et travaille sur la base d'une répartition précise des tâches et des responsabilités,
- un ensemble de services fonctionne dans des locaux qui ont été réaménagés : le tracteur a été renouvelé, la poissonnerie a été ouverte, le dock a été réaménagé, etc. Les modalités de prestations de services ont été revues (paiement à l'avance des façons culturales),
- une stratégie commerciale a été définie pour les produits agricoles et de la pêche : achat de tous les produits qui répondent aux normes établies (tournées dans les tribus et achat au siège) ; conditions favorables décourageant la vente des produits aux colporteurs, etc. L'ADEVY a poursuivi et amplifié les efforts en matière de différenciation commerciale, commencés dans le cadre de l'OGAF ; la recherche de "marchés de niches" est en effet nécessaire, les conditions de production à Yaté ne permettant pas d'obtenir des produits compétitifs par le seul prix,
- des efforts de diversification ont été réalisés ou sont en cours : une quincaillerie a été ouverte ; l'ADEVY a racheté un élevage de cailles de chair qui permettra l'installation de quatre producteurs, chargés de l'engraissement, et un abattoir est en cours d'aménagement qui permettra de créer quatre emplois à temps partiel. D'autres projets sont envisagés (élevage d'écrevisses par exemple),
- la structure commerciale a considérablement amélioré ses résultats économiques et financiers ; elle a acquis notamment une capacité d'investissement en mobilisant d'une part des ressources propres et en ayant recours aux institutions financières pérennes (crédits bancaires par exemple). Même si elle a encore besoin de subventions, le volume de ces dernières est passé de 6 500 000 FCFP en 1999 à 3 000 000 FCFP en 2000 et la part de ces dernières dans les produits de l'exercice a très fortement diminué (environ 15 % en 1999 et 5 % en 2000).

3. D'autres facteurs se sont révélés très importants pour le développement de la production marchande à Yaté

- L'expérience a mis en évidence l'importance **d'un suivi technique** efficace, qui ne se limite pas à une simple réponse à des demandes exprimées mais qui fasse un travail en amont pour identifier les porteurs de projets potentiels, les aide à construire leurs projets, à formuler des demandes d'appui technique, financier, etc. Il est clair que l'affectation du technicien agricole de la DDR à Yaté a été à cet égard (et demeure) un atout considérable pour le secteur agricole ; sa compétence, son dynamisme et sa motivation sont très fortement appréciés.
- **La mobilisation des ressources matérielles et financières** extérieures à l'OGAF a également été d'un apport considérable. On peut citer notamment :

- les appuis de la municipalité (locaux, matériel, soutien logistique, subventions) qui ont permis à l'ADEVY de se maintenir quand de nombreux indicateurs révélaient la fragilité de sa situation,
 - Les emplois RET, les "micro projets" et les "micro-entreprises" qui ont été financés par la Province Sud, dans le cadre des aides "normales" prévues par le code d'investissement provincial, ainsi que diverses subventions provinciales,
 - les compléments apportés par la municipalité et par la Province Sud dans la réalisation des aménagements fonciers.
- **L'expérience de Yaté a mis également en évidence l'importance décisive d'un pilotage efficace du dispositif mis en place**, qui ne peut être assuré qu'à l'échelon local. Ce dispositif repose aujourd'hui à Yaté (i) sur une structure locale (l'ADEVY) ayant des objectifs clairs et organisée en conséquence, et (ii) sur un animateur compétent et motivé, ayant la confiance des responsables locaux, capable de formuler des propositions, d'animer une équipe, de mettre en œuvre de façon rigoureuse des programmes d'action approuvés par le conseil d'administration, etc.
- Ce n'est que dans la dernière phase de l'OGAF que ce pilotage local a été efficacement assuré grâce à la restructuration de l'ADEVY et à l'affectation d'un directeur. La volonté des acteurs locaux de "sauver l'ADEVY" et l'engagement provincial ont été à cet égard décisifs ; au vu des résultats spectaculaires et rapides obtenus dès 1999, on peut regretter que les décisions prises ne l'aient pas été plutôt mais sans doute toutes les conditions n'étaient-elle pas réunies...

332. Des points forts

Appréciés avec le recul, les principaux points forts de l'OGAF, et plus généralement de la dynamique de développement local portée par l'ADEVY, paraissent avoir été et être actuellement les suivants :

1. **L'existence d'un noyau dur de responsables locaux**, souvent membres fondateurs de l'ADEVY et très attachés à son maintien et à sa pérennisation, a constitué un atout important. Ils ont été associés à la conception de l'OGAF ; ils ont répondu les premiers aux offres faites dans le cadre des actions prévues dans l'opération et ils ont maintenu un volume minimum de livraisons pendant les phases dépressives qu'a connues l'ADEVY, etc. Ce sont eux aussi qui se sont mobilisés en 1998 et 1999 pour "sauver l'ADEVY" et qui ont contribué à sa restructuration. Parmi les membres de ce noyau dur on retrouve des producteurs et des productrices (dont certaines considèrent que l'ADEVY est "leur enfant") dont le rôle dans la structure s'est accru grâce à la mise en place des comités techniques et à une meilleure représentation professionnelle au sein d'un conseil d'administration, réduit à 12 membres (au lieu de 30 jusqu'à début 1999).

2. **Le soutien permanent de la municipalité** constitue un deuxième point fort de la dynamique. Décisif dans la création de l'ADEVY, le rôle de la municipalité a été très important au cours des premières années tant du point de vue matériel (locaux, mise à disposition de tracteurs, etc.) que financier (subventions d'exploitation). Après 1995, l'appui de la municipalité a diminué mais est resté très important (3,5 à 4 millions par an de subventions de fonctionnement) ; il a aussi évolué qualitativement (formalisation des relations, soutien aux initiatives de l'ADEVY et appui à son autonomisation, etc.).

3. L'OGAF s'est structurée autour d'un **programme d'actions** pour l'essentiel **conforme aux priorités ressenties par les producteurs** (commercialisation des produits, prestations de services, contrats de production, etc.). Ils ont été les bénéficiaires directs d'une part importante des aides (43 % du montant total), les autres actions ayant servi à améliorer des services qui leur étaient destinés. La capacité de la commission OGAF à prendre acte du caractère prématuré de l'action 6 (regroupement des parcelles) a permis de procéder dès début 1997 à un redéploiement des crédits. La démarche "contrats de production" et les efforts en matière de différenciation commerciale se sont révélés particulièrement pertinents.

4. Est également à souligner la **capacité de mobilisation coordonnée** des acteurs locaux et des différentes institutions concernées qui ont permis le redémarrage de l'ADEVY en 1999 ; l'engagement de la Province Sud qui a répondu à la demande de l'ADEVY à partir de 1998 est à noter.

5. Dans la période récente, on doit souligner la capacité de l'équipe locale actuelle à **pérenniser les acquis** et à les amplifier. La dynamique économique de la période après OGAF repose en effet en partie sur des démarches initiées au cours de l'opération, que l'ADEVY a su élargir, adapter et diversifier avec l'appui des dispositifs institutionnels pérennes (aides provinciales à l'investissement, crédit bancaire).

6. Un des points forts de l'ADEVY réside également dans sa capacité à combiner une **logique d'entreprise** avec la **prise en compte de la diversité des situations agricoles et des stratégies des producteurs** de Yaté. En effet, l'équipe actuelle est consciente du fait que l'ADEVY doit continuer à accroître son chiffre d'affaires pour supporter ses charges fixes, pour que son volume d'activité justifie le dispositif mis en place, pour pouvoir investir et diversifier ses activités et pour pouvoir assurer ses fonctions de façon durable, etc. Pour atteindre ces objectifs, elle doit avoir une stratégie de recherche de marchés à l'échelon local (la poissonnerie, la quincaillerie y contribuent) et à l'extérieur (le marché "produits de Yaté" pourrait par exemple représenter 40 à 50 % du chiffre d'affaires en 2001 pour 20 à 30 % les années précédentes). L'ADEVY s'efforce également de développer des activités économiques régulières structurantes (quincaillerie, caillies de chair, etc.). Pour approvisionner des marchés qui s'élargissent et se diversifient, l'ADEVY doit pouvoir structurer son offre ; cela suppose que les producteurs se professionnalisent, se spécialisent afin que des quantités plus importantes puissent être garanties, en produits de qualité, à échéances régulières. Ceci est d'autant plus important que la montée en puissance de l'usine INCO peut détourner une partie des producteurs vers des emplois salariés effectifs ou espérés.

C'est cette analyse qui pousse l'ADEVY, en collaboration avec les agents techniques provinciaux en poste à Yaté :

- d'une part à continuer à répondre aux attentes des "petits" producteurs à l'intention desquels l'ADEVY a été créée et qui "font vivre l'ADEVY", lui "assurent un volume de base en produits", etc.,
- d'autre part à favoriser la mise en place de micro-entreprises (4 sont actuellement en place), qui bénéficient d'aides provinciales, et qui, par le biais de contrats commerciaux, peuvent fournir des produits de qualité et en quantité suffisante pour organiser certains marchés.

Cette prise en compte de la diversité des situations agricoles est explicite pour les responsables de l'ADEVY :

"on ne peut pas bouleverser le système de production des petits producteurs ; on

peut l'améliorer ... en tenant compte de leurs objectifs et de leurs possibilités ..." ; "certains producteurs peuvent se professionnaliser ; ils ont envie de le faire et ont les conditions pour le faire ; il est donc important et les repérer, de les aider à monter des projets, de leur donner un appui plus important ...".

La diversité des situations agricoles est due à de multiples facteurs et tous les producteurs ne réunissent pas en effet les conditions favorables pour se "professionnaliser", se spécialiser.

Un examen rapide des "gros producteurs" (notion très relative !) montre que dans nombre de cas, ils disposent de terre (propriété privée, propriété clanique ou familiale reconnue), qu'ils ont souvent exercé un emploi salarié qui leur a permis de constituer une épargne (modeste) et/ou d'avoir accès à l'information sur les possibilités d'investir, etc. Parfois, on observe des stratégies familiales : le père, ancien salarié, s'est installé et son exemple incite ses filles à faire de même sur les terres familiales ; dans un couple, l'époux a une activité salariée et l'épouse module son activité agricole (culture, élevage) en fonction de la disponibilité que lui laisse l'âge de ses enfants, etc.

La variabilité que l'on observe dans le volume de production des "petits producteurs" peut être fonction de l'évolution de leur situation familiale : de jeunes femmes peuvent avoir une activité agricole soutenue et la réduire quand elles ont de jeunes enfants ; lorsque les enfants grandissent, la production commercialisée peut à nouveau s'accroître du fait de besoins monétaires plus importants et de la disponibilité d'une main-d'œuvre d'appoint. Lorsque les enfants s'en vont, et que les femmes "se retrouvent seules", la motivation à produire peut à nouveau diminuer, etc. "La préparation de la retraite" peut amener certains hommes à investir dans l'agriculture, dans la pêche, etc.

Il est tout à l'honneur des responsables de l'ADEVY et de l'équipe technique d'avoir identifié la diversité des situations et des stratégies des producteurs de Yaté et de s'efforcer de l'intégrer dans leur démarche :

- ainsi, ils espèrent une installation dans le secteur agricole par an pour de l'igname en irrigué, avec un cahier des charges, etc. ; la création de six micro-entreprises (dont 4 pour les cailles) est prévue pour 2001 ; ils s'efforcent de promouvoir des pêcheurs plus professionnels, mieux équipés et plus réguliers, etc.,
- ils restent cependant ouverts à la production des "petits" à travers les tournées de collecte, l'achat de toute la production qui correspond aux normes, la mise en place des "contrats ADEVY", etc. Il ne s'agit pas là d'une simple fidélité aux objectifs de départ de l'ADEVY ; il s'agit aussi d'une reconnaissance du rôle central que les "petits producteurs" jouent dans la dynamique économique de la structure.

333. Points faibles et débats

En deux ans, l'ADEVY est parvenue à conclure l'OGAF dans de bonnes conditions, à valoriser certains de ses acquis et à faire fonctionner dans de très bonnes conditions une structure commerciale qui enregistre d'excellents résultats et a des perspectives très prometteuses.

Elle présente cependant deux points faibles :

1. Une appropriation limitée de la structure par les producteurs

Malgré l'existence d'un noyau dur de responsables locaux, l'appropriation de l'ADEVY par les producteurs reste encore limitée ; c'est là un constat qui a été fait avant le démarrage de l'OGAF et qui a été souligné à plusieurs reprises au cours du déroulement de l'opération. Des progrès ont été réalisés cependant depuis deux ans ; ils concernent notamment :

- la réduction du nombre de membres du conseil d'administration dans lequel les producteurs jouent à présent un rôle plus important,
- le rétablissement des cotisations d'un montant de 5 000 FCFP par an. Elles font l'objet d'un règlement partiel en liquide (1 000 F), le reste étant prélevé sur les livraisons ; certaines offres (contrats de production) sont actuellement réservées aux seuls adhérents. Une centaine de producteurs ont concrétisé leur adhésion à l'ADEVY par le paiement de leur cotisation,
- la **création des comités techniques** : des réunions périodiques se tiennent par secteur d'activité (agriculture, pêche, tourisme) ; ouvertes à tous les adhérents du secteur concerné, elles réunissent souvent jusqu'à une trentaine de personnes. Les journées d'information et de formation organisées par les comités connaissent un grand succès et sont un moyen pertinent pour renforcer les liens entre les adhérents et l'ADEVY,
- etc.

Malgré leur impact très positif, ces initiatives ne parviennent pas à combler le **déficit de communication interne** qui freine l'appropriation de la structure par un nombre croissant d'adhérents et le renouvellement des responsables. Pendant le déroulement de l'OGAF, les actions menées en matière de communication ont été dérisoires et peu d'actions spécifiques ont eu lieu dans ce domaine après la fin de l'opération. Il s'agit là d'une lacune indéniable qui peut générer des malentendus et qui peut affaiblir à terme le dynamisme économique actuel de l'ADEVY. Quelques exemples :

- les nouveaux contrats-ADEVY ne sont pas bien connus, y compris par des personnes qui se disent adhérentes de l'association,
- la distinction contrats-ADEVY/contrats commerciaux est mal perçue par certains producteurs qui considèrent que "les gros sont favorisés..." ; "avant l'ADEVY s'occupait bien des petits, maintenant non, alors que ce sont des petits qui fournissent l'ADEVY, qui la font marcher ; les gros fournissent seulement à certaines périodes ..."
- certains producteurs ont le sentiment que "les prix ont beaucoup baissé, que les primes sont très inférieures à celles qui étaient versées par l'OGAF ... et que "c'était mieux avant ..."
- Or, globalement, ces jugements ne semblent pas correspondre à la réalité mais ils peuvent sans doute s'expliquer. Il n'est pas impossible que les producteurs regrettent les lettres qu'ils recevaient de la DAFE, leur indiquant le montant de leur avoir ; en outre, les difficultés rencontrées par l'ADEVY dans un passé récent pèsent peut-être encore sur la perception qu'en ont certains adhérents : "avec l'OGAF c'était une organisation qui venait de France et les gens avaient plus confiance qu'avec nous" déclare un membre du conseil d'administration ; "l'ADEVY avait beaucoup baissé à une période ; elle n'avait pas d'argent et les gens n'étaient payés que le lendemain ; en plus l'ADEVY puisait dans les avoirs pour sa trésorerie ; les gens ont

reçu leurs primes mais ils sont restés méfiants".
Il est clair que la communication entre l'ADEVY et les producteurs doit être renforcée et que l'information devrait (mieux) circuler dans les deux sens.

2. La faible participation des jeunes

Les préinstallations de jeunes prévues dans l'OGAF ont démarré tardivement et aucune n'a encore débouché sur une installation dans l'agriculture ou la pêche. Même si le contact avec ces jeunes reste établi et si on ne peut exclure des évolutions favorables, il reste que la situation actuelle est préoccupante du fait notamment de l'âge plutôt élevé des adhérents actifs de l'ADEVY (qui fournissent les deux tiers de la production commercialisée) et du nombre important de jeunes sans emploi qui attendent une hypothétique embauche à l'usine INCO, (qui en tout état de cause n'interviendra pas avant quelques années). Cette situation préoccupe le conseil d'administration de l'ADEVY qui note la nécessité d'une démarche spécifique :

"il faut faire un état des lieux : l'école crache chaque année un nombre important de jeunes ; où sont-ils ? Que font-ils ? Que veulent-ils ?"

"Il faut intégrer les jeunes à la réflexion, les écouter ... il y a un travail à faire dans chaque tribu ..."

"il faut diversifier les offres faites aux jeunes ; ils ne voient l'ADEVY qu'à travers l'agriculture et la pêche ; si ça ne les intéresse pas, ils s'en vont ... d'autres possibilités existent qui peuvent les intéresser". Des exemples le prouvent : 12 jeunes ont été formés pour être guides touristiques ; "l'ADIE draine plus les jeunes que l'ADEVY parce que les possibilités sont plus ouvertes et l'obtention du crédit plus rapide ...".

"Il faudrait valoriser la capacité des jeunes à s'organiser entre eux ..."

"La MIJ n'est pas assez présente ici ; elle pourrait être d'un grand apport pour la formation des jeunes ...".

"Dans toute réflexion concernant les jeunes, il faut associer les coutumiers car sinon ça n'aboutira pas pour les jeunes qui n'ont pas de foncier ..."

3. La question foncière

La situation foncière est variable selon les tribus mais à Unia, du fait de la situation démographique, les surfaces cultivables sont globalement limitées, ce qui peut rendre difficile l'installation de micro-entreprises agricoles. Il est à cet égard intéressant de noter que la plupart des installations qui ont eu lieu récemment concernent des personnes ayant un accès sécurisé au foncier.

Bien que la question n'ait pas été approfondie au cours de l'étude, plusieurs des personnes rencontrées ont signalé l'existence d'un domaine de taille importante dont l'attribution serait bloquée depuis plusieurs années du fait de "problèmes de clans" ; nombreux sont ceux qui disent espérer la résolution de ces problèmes pour avoir accès à de la terre.

Sans doute un travail spécifique auprès des coutumiers serait-il nécessaire, sinon pour résoudre les problèmes (toujours complexes) du moins pour mettre en évidence la nécessité de trouver une solution. Force est de constater, qu'à Yaté, la situation foncière n'a pas encore évolué.

4. Renforcer et élargir les acquis : des débats en cours

La relance de l'ADEVY a été centrée très logiquement sur les activités commerciales et la prestation de services aux producteurs. Cela a demandé beaucoup d'efforts qui ont porté rapidement leurs fruits ; les acquis doivent être consolidés, élargis, diversifiés et les responsables locaux s'y emploient activement. Une réflexion est en outre en cours pour étudier le statut juridique vers lequel pourrait évoluer la structure commerciale (coopérative par exemple), pour affirmer plus explicitement sa spécificité (organisation professionnelle à vocation économique). Les évolutions en cours et envisagées par l'ADEVY paraissent tout à fait justifiées et prometteuses et devraient donc être encouragées. Leur impact serait accru par un renforcement d'actions visant la structuration professionnelle des producteurs et le développement d'une approche multisectorielle.

1. Un appui à l'émergence de projets et à la structuration professionnelle, par secteur d'activité

Il s'agit là d'un axe de travail qui a déjà démarré avec la mise en place des comités techniques et dans lequel de nouvelles avancées pourraient être réalisées.

Ainsi que le note le technicien agricole de la DDR "le comité technique n'est pas constitué comme il le faudrait ; les visites et les journées de formation sont très utiles mais il ne faut pas en rester là ; il faut que les producteurs soient plus actifs, que les responsables fassent un travail de fond pour dynamiser le secteur, que la démarche soit plus ascendante ...". La remarque est sans doute encore plus vraie pour la pêche, les producteurs étant généralement considérés comme plus "individualistes"

...

Les actions suivantes pourraient par exemple y contribuer (en plus des activités actuelles des comités, qui devraient bien sûr être maintenues ...).

- une information/formation/réflexion collective avec le noyau dur des producteurs, membres des comités techniques. Elle pourrait porter sur une analyse des perspectives de marché pour les principaux produits du secteur ; sur une analyse de l'offre, de ses caractéristiques, des freins à la production, à l'installation ; sur la définition d'objectifs à moyen terme, etc.,
- une information approfondie dans chaque tribu pourrait être faite utile et déboucher sur la mise en place de correspondants / animateurs choisis par les producteurs du secteur et capables de faciliter la communication avec l'ADEVY, de faire circuler l'information, d'aider à identifier les porteurs de projet, les difficultés techniques rencontrées par les producteurs, etc.,
- les réunions des comités techniques pourraient concerner des publics différents selon les thèmes abordés : réunions élargies pour ce qui concerne l'information ; réunions plus restreintes pour réfléchir sur les stratégies à mettre en œuvre ; réunions avec les institutions d'appui pour définir les programmes de travail,
- etc.

Il est clair que l'appui à la structuration des différents secteurs d'activité est une activité d'intérêt général qui devrait être soutenue par les pouvoirs publics et la Province Sud en particulier. Les techniciens de la DDR, de la DRN, et de la DDEFPE devraient continuer à y jouer un rôle important.

2. La mise en place d'un cadre de concertation et d'appui au développement

La commune de Yaté a pris récemment de nombreuses initiatives en matière de dé-

veloppement économique avec l'appui des services compétents ; on peut citer notamment la Foire de Yaté depuis deux ans, la création d'un marché, d'un snack, d'un bâtiment pour les artisans et d'un "Point Information" dans lequel une permanence sera assurée et qui a donné lieu à la formation de guides touristiques, etc. D'autres projets existent ou pourraient émerger, pour répondre à la demande touristique par exemple ou pour valoriser des savoir-faire locaux (vannerie, sculpture, etc.). L'appui de la DDEFPE de la Province Sud est très apprécié à Yaté et il a ouvert des perspectives prometteuses.

Pour favoriser les initiatives à l'échelon local, et notamment pour créer des conditions favorables à l'intégration des jeunes à une réflexion débouchant sur des projets, la mise en place **d'un cadre de concertation** à l'échelon communal pourrait être envisagée.

Ainsi que le notent les responsables locaux rencontrés, "maintenant que la structure commerciale est en place, il faut s'attaquer au deuxième volet ; et là, ce n'est pas l'ADEVY seule, tout le monde doit s'y mettre : la mairie, les coutumiers, les autorités religieuses, les enseignants, la MIJ., etc.". Il s'agirait d'animer une démarche d'appui au développement à partir d'un travail de réflexion dans les tribus, en relation étroite avec les associations qui existent déjà (comité de la Foire de Yaté, associations de femmes, de jeunes...). L'objectif serait de créer des conditions favorables à l'émergence d'initiatives (individuelles, familiales ou de petits groupes) dont la traduction en "projets" et la mise en œuvre serait assurée avec l'appui des services provinciaux.

Ce travail d'animation au service du développement économique local mais aussi des initiatives sociales et culturelles, pourrait reposer sur un dispositif interne à la commune ; la DDR, la DRN, la DDEFPE mais aussi l'ADRAF, la MIJ, l'ADIE etc. pourraient apporter un appui à cette démarche, dans les domaines relevant de leur compétence particulière. Il est clair cependant que s'il est nécessaire que l'ADEVY apporte sa contribution à cette réflexion, il ne lui appartient pas de l'animer.

En guise de conclusion, quelques enseignements

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'OGAF à Yaté mais aussi les résultats très positifs auquel est parvenue malgré tout l'ADEVY, permettent de mettre en évidence l'importance que revêtent les facteurs suivants dans la réussite d'une OGAF :

- des objectifs clairs,
- des actions adaptées aux attentes des producteurs et ressenties comme prioritaires

par les bénéficiaires,

- un pilotage local efficace,
- une répartition claire des tâches entre les différentes institutions concernées et une bonne coordination entre les appuis mobilisés, qu'ils soient locaux ou extérieurs, conjoncturels ou pérennes,
- la création de conditions permettant l'appropriation par les producteurs de la dynamique créée et de la structure locale chargée de la mise en œuvre de l'opération (information, communication interne, formation),
- un suivi technique rapproché et compétent.

OGAF d'Ouvéa



Préambule

Nous adressons nos plus vifs remerciements aux personnes suivantes, dont la disponibilité a facilité la conduite de cette étude :

- A Gérard Le Thiec (IAC) et Philippe Ouckewen (SDE-PIL) pour leur rôle dans l'organisation des contacts à Ouvéa.
- Aux responsables de la CAAPO (le Président M. Chaouri, le Directeur, M. Hnietre) et aux adhérents (ou anciens adhérents) qui ont bien voulu nous confier leur expérience.
- Au Maire de la commune, M. Cyriaque Alosio.
- A Mme Laoumana, de l'association MULEFA
- A Jacques Wadrawane (ERPA), qui a consacré une demi-journée à nous retracer la genèse de l'OGAF.
- Florence Caramigeas (ADRAF) a bien voulu nous accompagner lors de la journée de restitution à Ouvéa. Une présentation spécifique auprès de M. Alosio (qui était indisponible lors de la première restitution) a été effectuée avec Frédéric Cardon-Dubois (ADRAF).

1. Le contexte

11. Le contexte socio-économique actuel

La commune d'Ouvéa qui forme le périmètre de l'OGAF fait partie de la Province des Iles Loyauté (comprenant également les îles de Lifou, Maré, et Tige). Elle couvre une superficie de 132 km², pour une population de 3 974 habitants (recensement de 1996). A l'instar des autres îles de l'archipel des Loyauté, Ouvéa se distingue de la plupart des communes de Nouvelle-Calédonie par son peuplement essentiellement mélanésien et une tenure foncière qui relève exclusivement du régime des terres de Réserve. La commune



compte 20 tribus réparties en trois districts coutumiers (Saint Joseph, Fayaoué, Mouli) et deux chefferies indépendantes (Takedji et Gossanah).

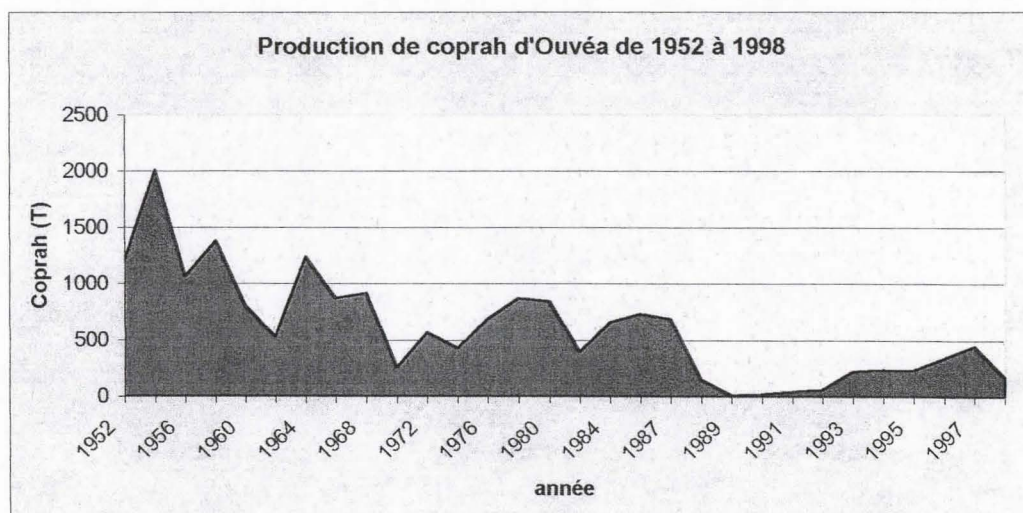
L'activité économique d'Ouvéa s'est longtemps confondue avec l'agriculture et la pêche vivrière, et l'exploitation commerciale de la cocoteraie. Depuis quelques années, on observe une diversification de l'économie locale, avec notamment un essor marqué du tourisme.

111. Le secteur agricole

Le RGA 1991 recensait 533 exploitations agricoles "vivrières" pour la grande majorité d'entre elles. Le recensement de la population de 1996 comptabilisait pour sa part à Ouvéa 142 agriculteurs dans la nomenclature des catégories socio-professionnelles. Au-delà des modalités de dénombrement, cette différence traduit la coexistence de deux types

d'agricultures :

- **L'agriculture vivrière** : activité structurante au plan économique et sociale, elle s'insère dans une économie domestique caractérisée notamment par l'affectation des productions à l'autoconsommation des ménages, aux échanges entre groupes sociaux et à la vente de surplus. Cette agriculture vivrière est parfois combinée avec un petit élevage familial (caprins, porcins, quelques bovins).
- **L'exploitation de la cocoteraie**, principalement pour la production de coprah. La cocoteraie couvre actuellement environ 3 000 ha à Ouvéa. Il s'agit d'une spéculation agricole marchande ancienne en milieu mélanésien, puisqu'elle a été introduite dans les systèmes agraires autochtones dès les débuts de la période coloniale. Ouvéa occupe historiquement une position importante dans cette filière, puisque déjà durant la première moitié du XX^e siècle, elle contribuait pour environ le tiers de la production calédonienne. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les niveaux de production vont décliner sur l'ensemble du territoire de Nouvelle-Calédonie : passant de plus de 3 000 tonnes par an à une moyenne de 600 tonnes dans les années 1980. En déclin structurel, la production de coprah ne se maintient qu'à Ouvéa : l'île produit à ce jour l'essentiel du coprah calédonien.



Source : DER/SESA.

112. Tourisme

Le tourisme à Ouvéa a fortement progressé au cours de ces dernières années, grâce notamment à l'amélioration de la desserte aérienne (plusieurs vols journaliers avec Nouméa) et au développement des infrastructures d'accueil. En 2000, on pouvait dénombrer :

- Un hôtel de classe internationale destiné principalement à une clientèle japonaise ;
- Un gîte et cinq structures d'accueil chez l'habitant ou campings aménagés.

Des projets de structures familiales d'accueil sont à l'étude, et malgré des difficultés liées à l'approvisionnement en produit frais des hôtels et restaurants et à l'absence d'une offre diversifiée de loisirs, de réelles potentialités existent dans ce secteur d'activité à Ouvéa.

113. La pêche

Il s'agit d'un autre secteur d'activité potentiellement porteur. Du fait de l'absence de ciguatera, le lagon d'Ouvéa dispose d'un avantage comparatif important par rapport au reste de la Nouvelle-Calédonie. Le secteur pêche, qui initialement devait être l'un des piliers de la Coopérative Agricole et Aquacole des Producteurs d'Ouvéa (CAAPO), n'est pas parvenu à se structurer.

114. L'artisanat

L'artisanat à Ouvéa est surtout pratiqué par les associations de femmes présentes dans chaque tribu. Ce secteur d'activité semble relativement peu soutenu par les pouvoirs publics, et les produits des femmes font l'objet d'une faible valorisation économique.

L'initiative de l'association MULEFA, qui rassemble les femmes des trois tribus du sud de l'île (Mouli, Lekine et Fayava), fait exception. Cette association a développé à Ouvéa un atelier de production de cordage (l'atelier "Noa Niu") à partir de fibres de noix de coco. Cette activité de valorisation des produits de la cocoteraie a démarré suite à des échanges (visites, formations, installation d'une décortiqueuse) entre des délégations calédoniennes et des artisans indiens de l'Etat du Tamil Nadu, entre 1989 et 1994.

L'atelier "Noa Niu" produit des cordages pour le marché de la construction de cases. Toutefois, malgré quelques commandes prestigieuses (les cases du Centre Culturel Tjibaou), l'activité peine à se développer, en partie du fait d'un manque d'information et de promotion.

12. Des défis importants pour l'avenir

Malgré ces efforts de diversification économique et d'importantes réalisations (notamment en matière de desserte aérienne et maritime), Ouvéa reste confrontée à des difficultés importantes :

- la base productive reste faible, en dépit d'une relance de la production de coprah depuis le début des années 90 ;
- le taux d'activité hors agriculture reste faible (18%), et les emplois locaux sont principalement créés dans la fonction publique ;
- l'économie locale offre peu de perspectives mobilisatrices pour la jeunesse. Les moins de vingt ans représentent pourtant la moitié de la population.

2. Déroulement de l'OGAF

21. Le contexte de mise en œuvre

L'Opération Groupée d'Aménagement Foncier d'Ouvéa a officiellement démarré en juin 1994, pour une durée de trois ans. Elle s'inscrit dans un programme de relance de l'exploitation de la cocoteraie pour la production de coprah. L'un des axes majeurs de ce programme est l'installation à Ouvéa d'une unité de production/transformation de coprah (huilerie), dont le groupe électrogène fonctionne au carburant vert (huile de coprah).

L'OGAF s'appuie sur un acteur local important : la Coopérative Agricole et Aquacole des Producteurs d'Ouvéa. Cette structure fédère la quasi-totalité des producteurs de l'île et assume un certain nombre de fonctions :

- elle achète la matière première aux producteurs et assure sa transformation ;
- elle commercialise l'huile produite ;

- elle assure la gestion du matériel acheté sur les crédits OGAF pour les actions de désenclavement des cocoteraies.

En première approximation, le projet OGAF peut apparaître comme une simple démarche de relance d'une activité agricole déclinante, par l'introduction de nouvelles méthodes culturales. Pourtant, il est important de ne pas perdre de vue le contexte qui sert de toile de fond à l'opération.

211. Les effets traumatiques des événements de 1988-1989 à Ouvéa

Les habitants d'Ouvéa ont payé un lourd tribut durant les conflits qui ont secoué l'archipel néo-calédonien dans les années 80. Les événements tragiques de 1988-1989 ont causé un profond traumatisme au sein de la population. La chute spectaculaire de la production de coprah durant ces années n'est qu'un indice du marasme que connaît l'île.

L'OGAF constitue avant tout une tentative de réponse à cette situation de crise morale : elle s'inscrit dans une démarche de remobilisation de la population. Elle s'appuie pour cela sur un secteur d'activité qui est significatif pour les acteurs locaux.

212. La mise en place de la provincialisation

La réflexion autour du projet d'OGAF se déroule parallèlement à la mise en route de la provincialisation en 1990. Elle intervient donc dans un cadre institutionnel nouveau en Nouvelle-Calédonie, marqué par la décentralisation et la dévolution d'un certain nombre de compétences (dont celle du développement économique) à une collectivité en phase de construction.

22. Préparation de l'OGAF

221. L'organisation de la filière

L'OGAF accompagne un dispositif préexistant de relance de la production de coprah à Ouvéa. Ce dispositif s'organise au début des années 1990 autour de cinq volets :

- La hausse du prix d'achat du coprah en 1991 et le maintien des primes de rémunération de la qualité. Ces mécanismes de stabilisation et de soutien des prix sont élaborés par l'Etablissement de Régulation des Prix Agricoles (ERPA).
- La diffusion auprès des producteurs de mini-fours à air chaud qui vont contribuer à l'amélioration de la qualité du coprah. Grâce à ces fours, la majorité de la production d'Ouvéa est composée de coprah supérieur.
- La création de la CAAPO en 1992, pour fédérer les producteurs.
- La mise en place de l'huilerie à Ouvéa en 1993, pour assurer la transformation sur place du coprah en huile.
- L'organisation des débouchés : jusqu'en 1992, l'essentiel de la production de coprah est livré à Nouméa, à la Société Calédonienne de Transformation des Oléagineux, pour être transformée en savon et huile alimentaire. La fermeture programmée de cette société va conduire la Province des Iles à rechercher de nouveaux débouchés. Un projet de savonnerie est à l'étude dès cette époque, mais il n'est en passe de se réaliser que maintenant suite à la conclusion d'un partenariat entre la SODIL et une société polynésienne – TIKKI-CHIMIE – pour sa mise en route (construction des locaux à Ouvéa en 2000, nomination d'un nouveau directeur, cependant l'unité n'était toujours pas opérationnelle au mo-

ment de cette étude). Parallèlement, une diversification des débouchés a été étudiée, à travers l'utilisation du coprah comme carburant. Mais ce dernier débouché reste encore limité (le carburant à l'huile de coprah fait fonctionner le groupe électrogène de l'huilerie et surtout le groupe électrogène de l'usine de dessalement d'eau de mer installée en 1999 à Ouvéa), même si des perspectives sont envisagées avec la société ENERCAL.

222. L'élaboration du dossier OGAF

Le dossier concernant le projet d'OGAF à Ouvéa est envoyé par la DAFE au Ministère de l'Agriculture et au CNASEA en juin 91 ; il a alors été présenté au CA du CNASEA. Un dossier plus étoffé (argumenté à partir d'une enquête de la PIL sur l'état de la cocoteraie et les pratiques culturelles des producteurs) est constitué fin 1993 par la Province des îles.



- Le dossier dresse un constat : "il est indéniable que la cocoteraie constitue pour les habitants d'Ouvéa, avec la pêche dans le lagon, une des deux principales ressources directement exploitables."
- Il établit un état des lieux de la cocoteraie, qui débouche sur le constat de sa dégradation pour les raisons suivantes :
 - l'absence de plantations nouvelles,
 - des abandons d'exploitation,
 - l'absence de voies d'accès aux parcelles entretenues,
 - des pratiques culturelles archaïques,
 - l'appauvrissement des sols, en partie du fait du surpâturage par des élevages bovins et caprins non maîtrisés.
- il propose une démarche pour la régénération de la cocoteraie : "il apparaît clairement qu'une exploitation de celle-ci à l'aide de pratiques plus adaptées basées sur une conduite raisonnée du sol et des cocotiers, contribuerait vraisemblablement à une augmentation très sensible de la production pour peu qu'un programme progressif de remplacement des vieux cocotiers par de nouvelles variétés beaucoup plus productives soit mis en place afin de préserver l'avenir [...]. Toute cette évolution doit bien évidemment être conduite en douceur et les solutions proposées ne doivent pas pour autant être imposées faute de quoi tout projet serait voué à l'échec."

Les objectifs et les actions sont établis à partir de ce diagnostic. Il s'agit "de promouvoir la réhabilitation de la cocoteraie d'Ouvéa et de renforcer la reprise de la production de coprah sur l'île". Les effets recherchés sont une mobilisation des producteurs, une amélioration du revenu des ménages et un arrêt de l'exode rural.

Les actions s'insèrent dans deux volets d'intervention : le désenclavement de la cocoteraie et l'amélioration de sa gestion.

A. Mesures de désenclavement de la cocoteraie

- Action 1 : ouverture des voies d'accès
- Action 2 : aménagement et réfection des voies d'accès existantes
Pour ces deux actions, l'OGAF finance l'acquisition d'un tracteur sur chenille et de ses équipements (1 broyeur de pierre, 2 broyeurs forestiers...) à hauteur de 10 millions de FCFP.

B. Amélioration de la gestion de la cocoteraie

- Action 3 : remise en densité, coupe et replantation.
Cette action prévoit l'attribution d'une prime de 500 F par arbre coupé et 150 FCFP par cocotier planté. La participation de l'OGAF représente 50 % de la valeur des coûts estimés de travaux. Les crédits mobilisés par l'OGAF pour cette action s'élèvent à 3,5 millions de FCFP.
- Action 4 : entretien de la cocoteraie : débroussaillage et élevage en cocoteraie.
L'OGAF verse des primes pour le nettoyage des parcelles, finance la pose de clôture ou l'implantation de pâturages améliorés dans le cadre de la promotion d'élevage en cocoteraie. La somme attribuée à cette action est de 9 millions de FCFP.
- Action 5 : formation et encadrement des producteurs
Il s'agit de formations aux nouvelles méthodes culturales et à l'élevage en cocoteraie : 2,5 millions de FCFP sont réservés à cette action.

Le montant total de l'enveloppe réservée à l'OGAF est de 25 millions de FCFP.

Le pilotage de l'OGAF est assuré par le Service de Développement Economique de la Province des Iles Loyauté. Mais L'OGAF mobilise d'autres partenaires :

- La CAAPO, le partenaire local ;
- La DAFE, qui gère les crédits
- L'ERPA, qui intervient dans le soutien des prix
- L'ADRAF, qui représente le CNASEA.

23. Mise en œuvre de l'OGAF

Après visa du CNASEA du 21/12/93 et agrément du Ministère de l'Agriculture, l'arrêté d'exécution de l'OGAF est signé par le Haut Commissaire le 22 juin 1994. La première et seule commission OGAF d'Ouvéa s'est réunie le 5 octobre 1994.

Ce comité a statué sur :

- Le choix du matériel prévu notamment pour l'action 2 (un tracteur chenillard et divers équipements) ;
- Neuf décisions d'attribution d'aide (d'un montant de 1 297 900 FCFP) dans le cadre de l'action 3 (remise en densité de la cocoteraie)
- Une décision d'aide (d'un montant de 500 000 FCFP) pour l'action 4 (débroussaillage et élevage en cocoteraie).

Pour l'essentiel, la plupart des actions de l'OGAF n'ont pas été réalisées à ce jour ; celles qui l'ont été ont subi beaucoup de retards.

Ainsi , par exemple, le choix du matériel est décidé lors de la commission OGAF d'octobre 1994.

Le versement d'un acompte de 50% à un fournisseur est décidé. Le tracteur ne sera toutefois pas disponible avant 1996 : après une phase de réglage, il arrive à la CAAPO en avril/mai 1997. Les premiers travaux ne démarrent qu'en juillet 1997, c'est-à-dire au terme officiel de l'OGAF.

Pour l'action 3, seules quatre subventions (sur les neuf décisions prises) seront effectivement versées aux producteurs, pour un montant total de 490390 F CFP.

Les aides prévues pour les actions 4 et 5 sont intactes. Pour cette dernière action (formation et encadrement des producteurs), aucune demande n'est formulée.

La situation des engagements financiers pour les différentes actions à ce jour est résumée dans le tableau ci-dessus : 42% des crédits ont été utilisés.

Actions	Intitulé	Montant disponible	Montant réalisé	%
Actions 1 et 2	Désenclavement de la cocoteraie	10 000 000	9 999 093	100
Action 3	Remise en densité	3 500 000	490 390	14
Action 4	Débroussaillage et élevage	9 000 000	0	0
Action 5	Formation des producteurs	2 500 000	0	0
Total		25 000 000	10 489 483	42

En 1999, la Province des Iles a adressé à la DAFE une demande de relance de l'OGAF.

3. Remarques sur le déroulement de l'OGAF

L'OGAF d'Ouvéa a souffert dans son déroulement du contre-coup des difficultés de la Province des Iles Loyauté entre 1995 et 1998. Elle s'est trouvée prise dans un contexte politique démobilisateur, avec comme corollaire une désorganisation des services techniques qui va profondément gêner le pilotage de l'OGAF. Les deux éléments moteurs de la mise en place de l'OGAF, le chef d'antenne du service de développement économique et le chercheur du Cirad sont partis au même moment.

A cela s'ajoute l'introduction d'une mesure comme le Revenu de Croissance des Loyauté (RCL) : en permettant aux ménages d'accéder à un revenu sensiblement équivalent à celui de la production de coprah, cette mesure va provoquer la désaffection de nombreux producteurs.

La désorganisation des services d'appui au développement a pour traduction concrète le départ d'agents d'encadrement technique qui ne seront pas remplacés. L'instruction des dossiers OGAF et le suivi des producteurs en seront fortement perturbés.

La situation politique locale n'est cependant qu'une raison (certes majeure) parmi d'autres des difficultés de l'OGAF. Celles-ci semblent également résulter d'un manque d'appropriation de l'OGAF par les producteurs, du fait d'une concertation initiale insuffisante et de l'absence d'animation.

4. Le point de vue des bénéficiaires sur les difficultés rencontrées

4.1. Les actions de régénération de la cocoteraie n'ont pas été bien comprises et acceptées

"L'OGAF était très stricte. Il fallait tout couper les cocotiers existant et replanter en respectant la densité de cocotier, comme cela avait été fait à Balaba, la cocoteraie expérimentale. Mais aller expliquer ça à un vieux. Ils disaient "mais pourquoi couper nos cocotiers alors qu'ils sont encore productifs ?". Les gens ont refusé cette démarche. Il y a eu quelques rénovations faites par les gens [...] mais ça s'est fait en respectant les cocotiers qui existaient."

"A Ouvéa, il y a des cocoteraies... c'est très ancien les champs de cocoteraie. Les techniciens étaient venus nous voir pour dire qu'ils avaient une méthode où il fallait espacer les

cocotiers et donc en éliminer. Le problème c'est qu'on s'est pas bien compris. Ils avaient demandé de couper à cinq mètres d'espace, et puis il y avait une certaine orientation. Mais sur tout ça, on ne s'est pas bien compris. Eux ils avaient étudié une certaine façon de récupérer les cocoteraies."

42. L'absence d'une pépinière pour appuyer les actions de régénération de la cocoteraie

"Il n'y a pas eu de crédits pour mettre en place une pépinière. Il y en avait une à Balaba [un lieu dit d'Ouvéa où fût mise en place une pépinière expérimentale au début des années 90]... Mais on en a pas fait d'autre. Il y en a une à Lifou, mais pas ici. Alors nous on se demande : où se fait le coprah, à Ouvéa ou à Lifou ?"

"Il n'y avait pas de pépinières... Alors c'est devenu n'importe quoi. On ramassait n'importe quoi au lieu d'avoir des plants sélectionnés."

43. Certaines actions étaient décalées

A propos de l'action 4 (débroussaillage et élevage en cocoteraie) : "Cette action n'a même pas pu se faire. Elle était préparée par les vétérinaires... Toutes ces affaires ont été directement ficelées à Nouméa. Les gens n'ont pas été associés."

44. Des problèmes de gestion de la CAAPO

"Il y a eu des erreurs humaines... Beaucoup d'erreurs humaines. Mais c'était lié à un manque de formation des gérants."

45. Un manque d'appropriation de l'OGAF et de la CAAPO par les producteurs

"Les informations aux producteurs se font lors des conseils d'administration auxquels ils sont invités. Mais la plupart du temps, ils sont peu nombreux à venir. Ce qui préoccupe les gens, c'est de pouvoir vendre leur produit. Ça s'arrête là."

"Le problème que l'on a rencontré à la CAAPO, c'est que la plupart des gens n'ont pas payé les travaux [de désenclavement des parcelles] effectués chez eux. Pour faire face aux dépenses d'entretien, on a dû puiser dans la trésorerie de la CAAPO pour payer le gazoil et les réparations. Par exemple on a dû faire venir à nos frais un mécanicien de Nouméa pour payer la réparation de la machine."

46. Le sentiment d'une politisation de la structure

"Avant c'était bien la CAAPO. Il y avait tous les clans, de tous les districts. Et puis la politique s'est mêlée de tout ça. Le conseil d'administration de la CAAPO est contrôlé par un parti qui y a mis sa mainmise."

47. Des problèmes de débouchés

"Le problème c'est les débouchés. Il y en a peu actuellement. On discute avec ENERCAL pour voir s'ils ne peuvent pas acheter un moteur qui fonctionnerait à l'huile de coprah. ENERCAL est un débouché intéressant car il tourne 24 h sur 24. L'usine de dessalement, elle, ne tourne que 15 jours par mois."

"pour le moment, le problème c'est qu'on ne peut pas écouler les produits. On cherche des débouchés : la savonnerie n'est pas prête et de toute façon il faudra trouver d'autres débouchés. On essaie avec ENERCAL... L'usine de dessalement est en panne depuis deux mois. Donc c'est ça le problème : les gens produisent, ont besoin d'argent, mais il n'y a pas de débouchés."

48. Un manque d'accès des producteurs à l'information

"En ce qui concerne l'usine, on n'est au courant de rien. On nous a dit que les éléments étaient partis de Tahiti, mais on ne sait rien. On ne sait pas encore quelle sera la production de savon."

5. Quelques enseignements

51. Les points forts et les faiblesses

L'OGAF a eu un impact positif sur le tissu rural, en dépit du faible taux de réalisation des actions : elle a contribué à la relance de la filière coprah et à la remobilisation des producteurs autour d'un programme de développement économique.

L'OGAF dispose d'atouts importants :

- d'une part elle s'appuie sur un partenaire local représentatif (la CAAPO regroupait en 2000, 211 producteurs issus des trois districts de l'Île) ;
- d'autre part, il existe un véritable potentiel de production autour de la cocoteraie. Cette activité est bien perçue par la population, notamment du point de vue de la rémunération du travail.

La CAAPO est un partenaire incontournable, mais la structure est fragile :

- L'absence de communication interne et de transparence dans la désignation des membres du Conseil d'Administration comme dans sa gestion, contribue à alimenter les suspicions d'un nombre grandissant de producteurs.
- La structure tend aussi à se politiser (ou à apparaître comme telle aux yeux de nombreux producteurs).
- L'animation interne de la coopérative est faible : la diffusion de l'information stratégique (sur les contraintes techniques ou les problèmes de débouchés et les solutions envisageables) est inexistante.

Ces faiblesses de la coopérative conduisent la plupart des producteurs à se déresponsabiliser et à n'utiliser la CAAPO que comme un simple moyen d'écoulement de leur produit.

L'OGAF n'a pas été en mesure d'introduire cette dynamique d'appropriation par les producteurs d'une dynamique de développement local.

Les modalités de concertation et de communication avec les producteurs lors de la définition des actions de l'OGAF se sont révélées insuffisantes, comme en témoignent les malentendus sur les actions de régénération de la cocoteraie. Par la suite, le personnel technique mobilisé en appui aux

producteurs s'est souvent révélé inapte aux démarches d'animation : l'appui s'est rapidement limité au seul domaine de l'instruction des dossiers ou à l'imposition de messages techniques très vite rejetés par les producteurs.

52. Les enseignements

L'évaluation de l'OGAF d'Ouvéa ne peut faire l'abstraction de deux aspects centraux qu'il faut rappeler ici :

- L'OGAF d'Ouvéa, plus que toute autre, ne peut être évaluée sur de simples critères de réalisations techniques ou financières des actions. L'OGAF était au cœur d'un dispositif de dynamisation du milieu rural, suite aux événements que nous avons évoqués. De ce point de vue, l'OGAF a largement rempli ses missions :
 - elle a contribué à la mobilisation des producteurs autour de la CAAPO ;
 - elle a permis une structuration de la filière coprah et une relance de la production.
- Il faut aussi tenir compte, dans l'évaluation des difficultés de suivi de l'OGAF par les services techniques de la PIL (outre les problèmes politiques particuliers issus des élections de 1995), de la situation d'innovation institutionnelle créée par la Provincialisation. En 1990, pour la première fois des élus locaux des Iles Loyauté se retrouvent en situation de gestion d'une collectivité nouvelle, et doivent engager des actions de développement au profit d'une population encore sous le choc des événements, dont les systèmes d'activité et les préoccupations sont mal identifiés.

Si les moyens et les compétences sont transférés avec la décentralisation, les marges de manœuvre sont limitées : le marché principal est localisé à Nouméa et les collectivités locales dépendent d'un cadre réglementaire englobant sur lequel elles n'ont pas véritablement prise. Les difficiles négociations autour de l'implantation de la savonnerie (expropriation de la SCTO ; recherche d'un autre terrain à bâtir à Nouméa pour une nouvelle implantation ; repli final sur la commune d'Ouvéa pour la construction de la savonnerie) sont une illustration des difficultés de l'administration provinciale dans l'élaboration de ses projets économiques.

Les carences dans le suivi et l'animation de l'OGAF sont donc aussi le produit d'une découverte pratique (d'un apprentissage) de la gestion d'une collectivité provinciale qui présente de surcroît un lourd handicap infra structurel (éloignement, insularité, dispersion des communes...).

Ces préalables étant posés, quels enseignements peut-on tirer de l'expérience de l'OGAF d'Ouvéa et quelles perspectives peut-on envisager ?

Les dysfonctionnements rencontrés par l'OGAF font apparaître la nécessité pour la collectivité provinciale de répondre à un certain nombre de défis :

- Le renforcement de l'appui aux producteurs.
- La nécessité d'une mise en cohérence des stratégies de développement régional (à l'échelon provincial) et local (à l'échelon municipal).
- L'insertion de l'OGAF dans une démarche élargie de développement local.
- Le renforcement des capacités d'initiatives des acteurs locaux.
- La mise en œuvre d'une démarche d'animation

521. Le renforcement et l'amélioration du suivi technique

Les faiblesses de l'appui technique à Ouvéa sont un frein à la relance de la cocoteraie. Il est donc important de renforcer le dispositif d'appui aux producteurs, qui pour l'heure, repose essentiellement sur un animateur rural et un cadre de l'IAC. Cela d'autant plus que le départ en retraite de ces deux agents expérimentés est programmé à brève échéance. Le poste de

technicien agricole de la Province basé à Ouvéa, vacant depuis 1997, n'a semble-t-il pas été renouvelé.

Le volet technique de l'appui doit aussi mettre l'accent sur une composante de "communication aux producteurs", qui à Ouvéa comme ailleurs est un élément crucial de la vulgarisation technique. En effet, les producteurs d'Ouvéa ont souffert d'une absence de dialogue et d'information sur les implications des techniques culturelles introduites (celles-ci ont été davantage imposées que proposées). Cette démarche a provoqué leur rejet.

Plusieurs exemples témoignent pourtant du caractère payant de ce travail de communication :

- la diffusion des mini-fours effectuée grâce aux démarches d'explication et de formation des producteurs conduites par l'animateur rural ;
- certaines actions de régénération de la cocoteraie effectuées en marge de l'OGAF toujours après dialogue entre l'animateur et les producteurs.

La coupe des cocotiers ne s'est pas heurtée à un tabou culturel indépasseable, mais à une incompréhension des producteurs. Le commentaire de M. Alosio à ce sujet est révélateur de la nécessité d'un travail de communication :

"C'est vrai que la première réaction des producteurs a été de refuser d'abattre leurs vieux cocotiers. Mais c'est général : lorsqu'on veut planter une ligne électrique, les gens sont réticents à abattre un cocotier qui gêne. Mais si on informe bien et que l'on discute, ça passe. Je pense qu'il n'y a pas eu suffisamment d'information et de communication."

522. Construire des synergies Province/Commune dans la définition des stratégies de développement

Certaines difficultés rencontrées par l'OGAF d'Ouvéa mettent en évidence la nécessité d'une bonne articulation entre stratégies de développement régional et stratégies de développement local.

L'exemple de l'introduction du Revenu de Croissance des Loyauté (RCL) est révélateur des formes de concurrences préjudiciables qui peuvent surgir dans le cas contraire : l'accès aux revenus du RCL ayant fortement pénalisé la production agricole, et notamment le projet de relance de la cocoteraie d'Ouvéa.

523. Intégrer l'OGAF dans une approche globale du développement local à Ouvéa.

L'OGAF est un outil d'accompagnement du développement local. Il intervient dans la relance de la cocoteraie dont on a pu voir qu'elle jouait un rôle important (et pas seulement économique) à Ouvéa.

Du fait de la présence emblématique de l'OGAF, deux biais sont rapidement apparus :

- d'une part, le secteur coprah (cocoteraie et huilerie) a été progressivement dissocié des autres secteurs d'activité. La CAAPO est ainsi devenue un outil de commercialisation du coprah, alors qu'elle a vocation à fédérer les producteurs ruraux en général (les pêcheurs notamment). Si la cocoteraie occupe une place importante, elle ne constitue cependant qu'un aspect des systèmes d'activité mobilisés par les ruraux (pêche, agriculture vivrière, emplois intermittents, activités associatives, coutumières...) ;
- d'autre part, les appuis au développement se sont limités aux seules dimensions techniques (pratiques culturelles, construction des fours, entretien de l'huilerie). La focalisation des appuis sur leur seule dimension technique dilue progressivement la portée et le sens économique et sociale du développement pour les acteurs ruraux comme pour les agents techniques.

Il importe donc de resituer la place de l'OGAF dans une démarche plus globale de développement local. Une démarche globale peut se définir sommairement comme une approche du développement axée sur la recherche d'effets de liaison entre plusieurs secteurs d'activité (tourisme, artisanat, agriculture, pêche...).

L'exploitation de la cocoteraie peut constituer une entrée sectorielle pouvant déboucher sur une approche globale. Autour du thème de la valorisation du cocotier, plusieurs types d'initiatives peuvent être fédérées :

- certaines existantes ou à l'étude : coprah, corderie (ex. de l'association MULEFA), amandes, bois d'œuvre ;
- d'autres sont à explorer : entretien des paysages dans le cadre d'une valorisation touristique.

524. Renforcer les capacités d'initiatives des acteurs ruraux

De nombreux producteurs ont eu le sentiment de pas avoir été écoutés, et d'avoir d'une certaine manière subi un projet dont la finalité (production de coprah) les intéressaient, mais dont les moyens (coupe de cocotiers) leur posaient problème.

A travers l'exemple de l'OGAF, la volonté a souvent été exprimée lors des restitutions "d'une définition des projets de développement au plus près des gens", "tenant compte des réalités locales d'Ouvéa".

Ces demandes légitimes se heurtent à un autre type de difficulté (également observé dans le déroulement de l'OGAF), qui renvoie au manque d'implication des producteurs dans la bonne gestion de l'outil d'intérêt collectif qu'est la CAAPO.

Ces deux types d'attitudes (demande de responsabilisation et difficulté à assumer la gestion d'un bien collectif) sont en fait les deux faces d'un même problème : la prise d'initiative et l'implication des acteurs ne se décrètent pas. Elles sont le résultat d'un travail d'animation

525. Bâtir une démarche d'animation

L'OGAF d'Ouvéa a, à l'évidence, souffert d'un manque d'animation. Celle-ci est pourtant déterminante pour la mobilisation des producteurs.

Les fonctions d'animation ne se confondent pas avec l'appui technique (même si l'animateur peut aussi avoir des fonctions techniques). La fonction d'animation vise à accompagner les producteurs (sans se substituer à eux) :

- dans la définition d'un projet de développement local mobilisateur ;
- dans l'accompagnement de ce projet (maintien de la dynamique créée, suivi-évaluation des actions).

6. Perspectives

Malgré les difficultés rencontrées et les retards pris dans la réalisation des actions, l'OGAF d'Ouvéa demeure un projet d'intérêt majeur pour les producteurs et les responsables locaux. Les potentialités de la filière coprah sont réelles malgré des problèmes de débouchés que les producteurs rencontrent actuellement. Les stocks accumulés témoignent de l'intérêt des producteurs d'Ouvéa pour cette activité.

Par ailleurs, en dépit de ses difficultés, la CAAPO est une structure d'importance stratégique à Ouvéa comme au-delà : elle est une organisation professionnelle agricole qui dispose d'une forte capacité de mobilisation (plus de 200 adhérents en 2000).

La relance de l'OGAF est attendue par les élus locaux, les agents provinciaux et les producteurs que

nous avons rencontrés. Suite à la restitution des premiers résultats de cette évaluation, les responsables locaux et les membres du conseil d'administration de la CAAPO ont formulé des propositions d'actions.

Il importe d'utiliser la situation de blocage actuel pour engager avec les acteurs locaux (producteurs, responsables actuels et anciens de la CAAPO, agents provinciaux...) une réflexion sur les modalités d'une relance éventuelle de l'OGAF à partir d'un questionnement renouvelé :

- Comment mieux insérer l'OGAF dans un projet élargi de valorisation du cocotier à Ouvéa ? Il ne s'agit pas de compliquer l'OGAF en rajoutant des actions supplémentaires, mais plutôt de redonner un sens élargi à certaines actions. Par exemple, on peut envisager d'associer une fonction paysagère à certaines actions ayant une finalité productive (le débroussaillage, la gestion de la cocoteraie...).
- Comment insérer l'OGAF dans un plan de développement local multisectoriel valorisant les ressources d'Ouvéa ? Les ressources d'Ouvéa sont multiples (cocoteraie, pêche, agriculture, mais aussi artisanat, biodiversité, paysage...). Là encore, il ne s'agit pas de relancer une OGAF multisectorielle, mais de penser les actions de l'OGAF à partir d'un schéma de développement élargi. Une meilleure définition de la place de l'OGAF dans une dynamique de développement local à Ouvéa vise à limiter les risques de concurrence entre secteurs d'activité d'une part ; mais aussi de mieux prendre en compte la pluri-activité des producteurs de coprah.

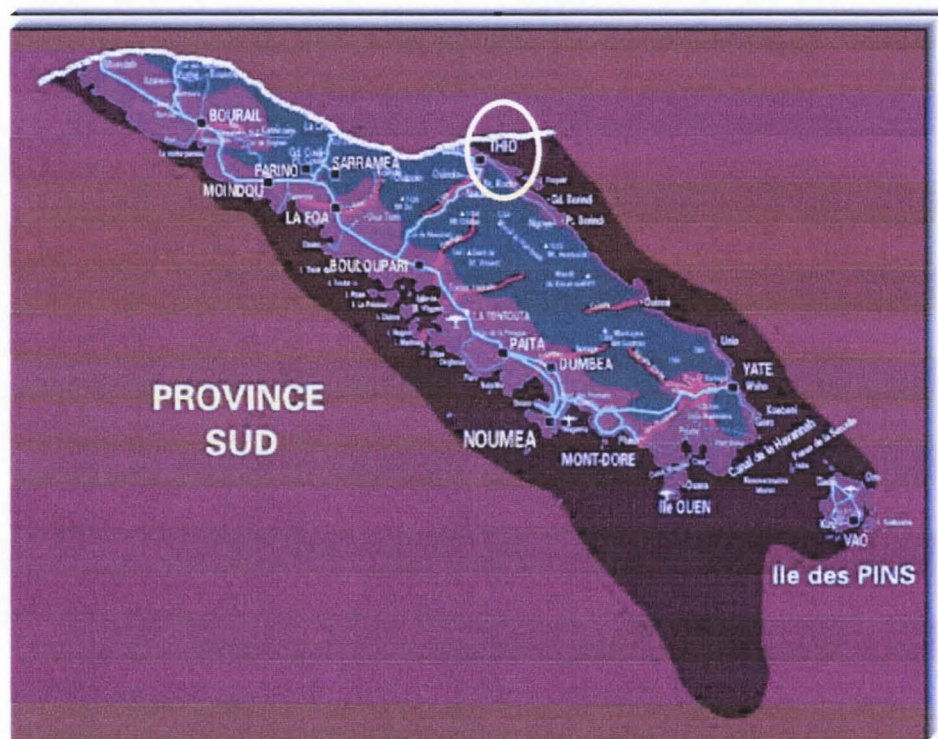
Sur un plan plus immédiatement opérationnel, les discussions collectives engagées lors de la restitution ont fait émerger la nécessité d'une fonction d'animation de l'OGAF.

Ainsi dans la perspective d'une relance, le recrutement d'un animateur spécialisé dans les démarches d'appui au développement local s'avère nécessaire. Il nous semble important que ce recrutement s'effectue avant le redémarrage éventuel de l'OGAF. En effet, sur la base des premières discussions engagées à partir de cette étude, les missions de l'animateur pourraient être :

- la mise en œuvre avec les adhérents et les responsables de la CAAPO d'une démarche de planification locale qui favoriserait leur appropriation de l'outil coopératif. Le contenu de cette démarche pourrait être le suivant :
 - aider les producteurs à exprimer leur besoin et à les transformer en projet,
 - effectuer pour le compte de la CAAPO et en liaison étroite avec les producteurs, un diagnostic actualisé de la filière Coprah,
 - débattre avec eux des atouts et contraintes des actions techniques à mettre en œuvre,
 - définir avec les producteurs un plan d'actions de la CAAPO : certaines de ces actions pourraient bénéficier d'un accompagnement par l'OGAF,
- l'accompagnement de la CAAPO dans sa période de relance :
 - superviser le suivi-évaluation des opérations (appui aux producteurs ; gestion financière ; suivi de l'OGAF). Il ne s'agit pas ici de rechercher un animateur polyvalent sur ces différents points (l'oiseau est rare), mais d'un animateur/gestionnaire qui peut mobiliser les appuis techniques nécessaires,
 - faciliter l'accès des producteurs à l'information (notamment l'information stratégique sur les débouchés),
 - faciliter la mise en relation des producteurs entre eux ; entre la CAAPO et les autres structures économiques et sociales d'Ouvéa (savonnerie, associations...) ; entre la CAAPO et les organismes extérieurs.

Cette fonction d'animation pourrait être assumée, dans un premier temps, par un membre extérieur à la commune d'Ouvéa, afin de neutraliser toute suspicion d'instrumentalisation politique de la coopérative.

OGAF de Thio



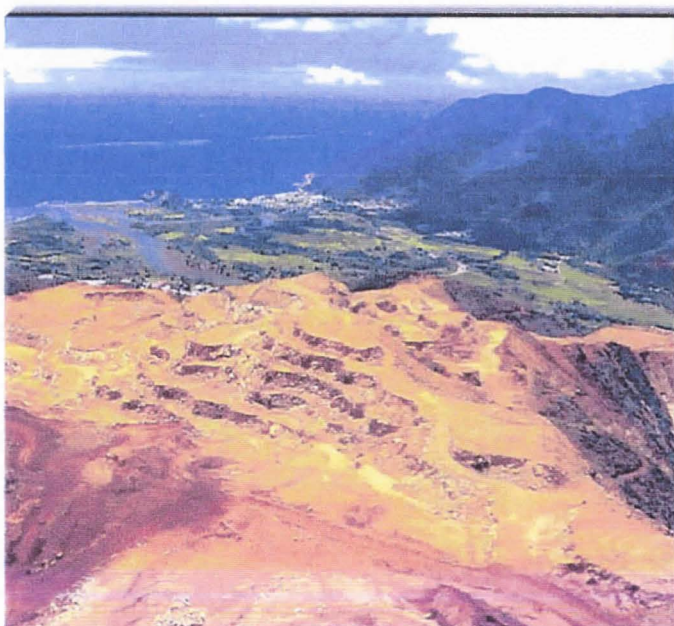
Préambule

Le travail sur l'OGAF de Thio s'est déroulé en trois temps :

- la bibliographie a commencé dès juin 2000, avec le concours de l'ADRAF et de la DAFE et elle a été complétée entre décembre et février 2001,
- l'information préalable a été effectuée par Marcel Djama (IAC/CIRAD),
- l'étude des terrains, prévue initialement en décembre 2000, a été réalisée en février 2001 par Marie-Rose Mercoiret et par Éric Sabourin. De nombreux entretiens ont eu lieu avec les responsables de Mara-Jati, les autorités coutumières, des élus municipaux ainsi qu'avec des producteurs, des productrices et des membres de l'association des femmes qui gèrent les marchés de Thio. Des échanges ont également eu lieu avec des agents de la DDR de l'antenne de la Foa ainsi qu'avec le responsable de la MIJ de la commune.

Le présent rapport s'efforce de rendre compte du déroulement de l'OGAF de Thio et des résultats obtenus deux ans après le démarrage de l'opération. Il fera prochainement l'objet d'une restitution auprès des acteurs locaux.

Nous remercions chaleureusement les responsables de Mara-Jati, les autorités municipales et coutumières, toutes les personnes rencontrées au cours de l'étude pour la qualité de leur accueil. Nous exprimons notre reconnaissance particulière au directeur de Mara-Jati pour sa disponibilité et pour l'efficacité avec laquelle il a préparé les visites effectuées dans la commune.



Introduction

L'OGAF de Thio a été mise en place quatre années après les opérations de Ouénée, Ouvéa et Yaté ; sa préparation et son approbation par le CNASEA ont eu lieu en 1997 et la mise en œuvre effective a démarré au début de l'année 1998. Elle devrait se terminer au cours de l'année 2001, mais une prolongation éventuelle n'est pas exclue.

Il est, à l'évidence, prématuré de prétendre tirer des enseignements d'une opération en cours ; l'étude de l'OGAF de Thio est cependant intéressante car l'expérience acquise, notamment à Yaté, a été valorisée pour la préparation de l'opération et dans la définition de certaines modalités de sa mise en œuvre.

De l'avis de tous les acteurs concernés, "l'OGAF de Thio fonctionne bien", même si elle rencontre d'inévitables difficultés liées en particulier à la spécificité du contexte dans lequel elle se déroule.

Dans le présent rapport seront présentés successivement :

- les principales caractéristiques de la commune de Thio,
- le déroulement de l'opération,
- les principaux résultats obtenus,
- des éléments d'analyse concernant d'une part les points forts du dispositif mis en place et d'autre part les facteurs qui freinent certaines des actions menées.

1. Le contexte¹

Située au Sud-Est de la Grande Terre, la commune de Thio couvre une surface de 997 km² pour une population de 2 614 personnes en 1996. Le village de Thio est relié à Nouméa par une route de montagne et les communications avec les autres communes de la Côte Est sont quasi inexistantes ; aucune liaison n'existe avec Yaté du fait de la difficulté à ouvrir une route sur la "Côte oubliée" et seule une route à horaire permet de se rendre à Canala.

La population de la commune est à majorité mélanésienne (70 % de la population totale) ; elle est répartie dans deux districts : le district de Thio qui regroupe huit tribus et une population de 1 163 habitants en 1996 et le district de Borendy qui regroupe 560 habitants résidant dans cinq tribus. La population européenne représente environ 16 % de la population et la population wallisienne environ 8 %. 45 % de la population a moins de vingt ans, ce qui soulève de nombreuses interrogations sur les conditions de son intégration dans le tissu économique communal.

11. Les activités économiques

111. L'industrie de la mine

L'histoire de la commune de Thio est très fortement marquée par l'exploitation du nickel ; la colonisation européenne a principalement été une colonisation minière qui a commencé il y a plus de 120 ans. Manuelle jusqu'aux années 50, l'exploitation minière s'est ensuite mécanisée (ouverture et décapage au bulldozer) ; lors du "boum du nickel" dans les années 70, de nombreux petits gisements ont été exploités dans des conditions le plus souvent défavorables pour l'environnement. Divers phénomènes de pollution minière sont apparus en effet rapidement qui ont amené, dans les années 60-70, à une prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des méthodes d'extraction plus respectueuses de l'environnement.

¹ ADRAF, OGAF de Thio, avril 1997.

La part relative de la production minière de Thio dans la production territoriale diminue progressivement mais la commune demeure, dans la durée, le premier centre minier de Nouvelle-Calédonie ; cette omniprésence de la mine a profondément marqué l'économie de la commune jusqu'à aujourd'hui.

À l'heure actuelle, seule la SLN possède des mines en exploitation ; elle employait directement près de 220 personnes en 1997 et 90 personnes étaient liées à elle par des contrats de sous-traitance ; en 1996, la masse salariale représentait près de 1 milliard de FCFP (charges comprises) et environ 70 % des employés de la mine (à 48 % mélanésiens) résidaient dans la commune. La SLN crée peu d'emplois nouveaux à Thio depuis quelques années ; cela n'empêche pas de nombreux jeunes de continuer à espérer y trouver un emploi. En outre, "le niveau de salaire obtenu à la mine constitue une référence constante par rapport aux revenus tirés des autres activités..."

112. L'agriculture et l'élevage

Les ressources agricoles sont relativement limitées du fait de la nature des sols et du relief ; les surfaces les plus favorables se situent dans la tranche des courbes de niveau 20-80 mètres ; au-dessous il existe un risque d'inondation et au-dessus de 80-100 mètres la pente devient en général trop importante.

Dans les 15-20 dernières années, des évolutions ont marqué le secteur agricole :

- dans le cadre de la réforme foncière, en 1996, 6 328 hectares avaient été attribués à titre individuel ou collectif, suite à des revendications ; en surface, cela représentait le double de la surface totale des terres de réserve. La principale destination de ces terres est l'élevage bovin (7 GIE ont été constitués dans la commune),
- le nombre de producteurs qui se déclarent "agriculteurs" s'accroît comme en témoigne semble-t-il le nombre des inscrits à la chambre d'agriculture.

Les exploitations à vocation marchande étaient peu nombreuses au moment de la préparation de l'OGAF (élevage bovin extensif, production fruitière, maraîchage, igname et taro, etc.).

En 1991, on considérait qu'il y avait 265 "unités d'exploitation en agriculture vivrière" concernant 1 100 personnes environ. La production était principalement destinée à l'alimentation familiale et aux échanges coutumiers ; la commercialisation des excédents demeurait très limitée étant donné la faiblesse de la production disponible et l'absence de circuits de commercialisation organisés (faible présence de rares colporteurs).

Des ressources importantes existent en matière de pêche, notamment dans le district de Boré ; l'étude préalable à l'OGAF considérait que "cette branche d'activité était la plus susceptible de répondre aux sollicitations d'une action de développement".

113. Le tourisme

Le potentiel touristique a été depuis longtemps identifié comme important et susceptible de générer des activités économiques directes et indirectes : littoral accessible, lagon, randonnées dans la chaîne, patrimoine historique minier, etc. Les professionnels du tourisme confirmaient en 1996 l'existence d'un marché pour un tourisme de découverte, sous réserve d'une régularité des prestations offertes.

12. Une volonté communale ancienne de diversification des activités économiques

Dès la fin des années 80, la municipalité de Thio s'est préoccupée de "l'après nickel" ; consciente des risques liés à une mono industrie qui créait de moins en moins d'emplois nouveaux, elle jugeait nécessaire de rechercher de nouveaux équilibres économiques par une valorisation du potentiel existant en matière d'agriculture, de pêche et de tourisme. Diverses initiatives ont été prises dans ce sens :

- la coopérative UJANA a été créée pour assurer des approvisionnements et la commercialisation des produits ; employant à certaines périodes jusqu'à 24 personnes, elle a été confrontée à des problèmes de gestion et a déposé son bilan,
- une étude sur "les bases du développement économique dans la commune de Thio" (diagnostic et propositions d'action) a été faite en 1989,
- un centre d'études aux techniques agricoles (CETA Mara-Jati) a été créé en 1988 pour apporter une aide au développement agricole. Doté au départ de moyens importants (tracteurs, véhicules, locaux, pépinière), il a offert divers services aux producteurs (vente d'intrants, prestations de travaux agricoles, journées de vulgarisation) et a bénéficié de l'appui des services agricoles de la DDR de la Province Sud.

Au moment de la préparation de l'OGAF (1997) les activités de Mara-Jati étaient cependant plus réduites, l'essentiel de son activité concernant les prestations de labour au tracteur (400 heures par an environ) et surtout la revégétalisation des sites miniers en contrat avec le SIRAS-Pacifique.

- il convient également de rappeler l'importante foire de Thio, qui attire chaque année de très nombreux visiteurs,
- la municipalité a également mis en place les infrastructures de trois marchés, aux alentours du village, gérés par des femmes et où sont vendus les surplus agricoles à des prix de détail. Bien que les quantités vendues restent modestes, ils permettent aux femmes des tribus avoisinantes d'écouler leurs produits et de générer des revenus monétaires d'appoint. À noter qu'une organisation efficace a été mise en place par les femmes : chaque marché ouvre deux jours par semaine, à tour de rôle ; toutes les femmes peuvent venir y vendre leurs produits et paient à cette occasion une petite cotisation volontaire, etc.

En conclusion on peut sans doute noter les deux points suivants :

- l'étude préalable à l'OGAF a identifié, à Thio de réelles potentialités agricoles, halieutiques et touristiques, très faiblement exploitées, justifiant des investissements particuliers, en matière de développement,
- elle a mis en évidence le fait que la diversification des activités économiques restait cependant faible, étant donné d'une part l'héritage minier et la difficulté pour de nouvelles activités de rivaliser avec les salaires versés par la mine.

À noter enfin que la municipalité de Thio avait manifesté depuis 1993 son intérêt pour bénéficier d'une OGAF.

2. Déroulement de l'OGAF

21. La préparation de l'OGAF

La première réunion opérationnelle a eu lieu de 28 octobre 1996. Le dossier préparatoire à l'OGAF de Thio a été élaboré par l'ADRAF en 1997 ; il mettait notamment en évidence les principaux points suivants :

- à l'exception de l'élevage bovin "les activités du secteur primaire fonctionnent en économie fermée à l'échelle de la commune", l'agriculture et la pêche étant essentiellement tournés vers la consommation familiale et les échanges sociaux,
- la mécanisation agricole (CETA Mara-Jati et les tracteurs privés) ne concerne que la préparation des sols et ne peut à elle seule prétendre changer les systèmes de production,
- les attributions foncières qui ont eu lieu n'ont pas encore donné lieu à un "débat véritable" sur les formes de leur gestion et sur les modalités selon lesquelles elles peuvent être mises en valeur de façon individuelle,
- il paraissait en outre difficile d'engager un processus de modernisation agricole sans un encadrement permanent des agriculteurs,
- la pêche paraissait être le secteur où pouvait être espérés les résultats les plus rapides,
- le développement du tourisme était identifié comme réaliste, étant donné le potentiel existant et le nombre de projets déjà à l'étude ; il était notamment envisagé de réfléchir sur un "aménagement global",
- le choix de Mara-Jati comme structure relais dans la mise en place de l'OGAF était envisagé mais à condition d'une restructuration préalable,
- enfin, l'étude mettait en évidence "la carence en matière d'animation du développement rural" et soulignait l'importance d'un travail de "promotion professionnelle du développement", du suivi, etc.

La phase d'instruction du projet a été relativement longue (un an environ) et de très nombreuses réunions ont eu lieu, avec les responsables locaux et entre les institutions concernées par l'OGAF (DRN, DDR, DEFPE de la Province Sud), structures étatiques (Subdivision administrative, DAFE, ADRAF), commune de Thio, etc. Ces réflexions ont abouti à la définition des objectifs de l'OGAF, d'un programme d'action et d'un budget cofinancé par l'Etat (CD-CNASEA-FEPNC), la Province Sud, la commune de Thio et l'ADRAF, qui ont été officialisés par l'arrêté du 10 septembre 1998.

L'objectif principal de l'OGAF est de rechercher un nouvel équilibre entre l'exploitation minière, qui ne crée plus d'emplois, et de nouveaux secteurs d'activité. "Le problème social majeur de la commune... étant actuellement le chômage de plusieurs centaines de jeunes, l'objectif de l'OGAF est de redynamiser l'économie rurale déjà existante et qui peut être génératrice de revenus et d'emplois."

Le périmètre de l'opération est la commune de Thio.

Les secteurs retenus pour l'intervention de l'OGAF sont l'agriculture, la pêche, le tourisme et l'artisanat. Onze actions ont été prévues dans le cadre de l'OGAF et elles ont été regroupées dans quatre volets :

Volet "structure locale de développement" (Mara-Jati)

Considéré comme "l'ossature de l'OGAF", il s'agit à travers ce volet de mettre à la disposition de la population un outil performant en matière d'animation, d'encadrement, de coordination du développement rural et de commercialisation". Quatre actions ont été retenues dans ce volet :

1. Le recrutement d'un directeur
2. La formation du personnel de la structure

3. L'aide au fonctionnement de la structure
4. L'achat d'un véhicule utilitaire.

Volet "tourisme et artisanat"

À travers les deux actions prévues dans ce volet,

5. Formation aux métiers du tourisme et de l'artisanat
6. Aide à l'équipement

il s'agissait de favoriser l'écotourisme par "l'installation d'infrastructures légères... [servant de "base d'appel" pour] l'écoulement des produits [locaux].

Volet "pêche et agriculture"

Des aides directes à la production ont été prévues à travers quatre actions :

7. Des stages de formation, journées de vulgarisation
8. Aide à la préinstallation des jeunes
9. L'achat d'un véhicule frigorifique
10. Des aides aux aménagements fonciers.

Volet "situation géographique"

Il s'agissait à travers une action très importante,

11. Amélioration de la commercialisation

de résoudre des difficultés liées à la situation de la commune et à son étendue ; les aides prévues concernaient le stockage, le tri, le conditionnement et le transport dans le but de "redynamiser la production marchande".

D'une **durée** prévue de **trois ans**, l'OGAF a bénéficié d'une enveloppe financière de 55 780 000 FCFP (3 000 000 de FF environ) dont 18 181 000 FCFP (1 000 000 de FF environ) proviennent CNASEA, les autres dépenses étant réparties entre différentes institutions conformément au tableau suivant.

Actions	CD Etats/ Province Sud	CNASEA	FFPNC	ADRAF	Province Sud	Commune de Thio	Total
1. Recrutement d'un directeur	10 000 000 550 000						10 000 000 550 000
2. Formation du personnel		1 500 000 82 500					1 500 000 82 500
3. Aide au fonctionnement						3 000 000 165 000	3 000 000 165 000
4. Achat d'un véhicule utilitaire			1 200 000 66 000			300 000 16 500	1 500 000 82 500
5. Formation tourisme et artisanat					2 500 000 137 500		2 500 000 137 500
6. Aide à l'équipement					10 000 000 550 000		10 000 000 550 000
7. Formation des producteurs					2 500 000 137 500		2 500 000 137 500
8. Préinstallation des jeunes		4 000 000 220 000			2 000 000 110 000		6 000 000 330 000
9. Achat d'un véhicule frigorifique			2 000 000 110 000			600 000 33 000	2 600 000 143 000
10. Aménagement foncier		1 500 000 82 500		3 500 000 192 500			5 000 000 143 000
11. Commercialisation		11 180 000 614 900					5 000 000 275 000
Total FCFP	10 000 000 550 000	18 180 000 999 900	3 200 000 176 000	3 500 000 192 500	17 000 000 935 000	3 900 000 214 500	55 780 000 3 067 900

Rappel : l'enveloppe CNASEA représente 1 000 000 FF soient 18 181 800 FCFP.

Les fonds provenant du CNASEA sont mis à disposition dans le cadre d'une convention entre le CNASEA et le Délégué du Gouvernement, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

22. La mise en œuvre de l'OGAF

221. Première année (1999)

L'OGAF a officiellement démarré en juin 1998 (date d'approbation de l'opération par le CNASEA) mais les premières aides n'ont été attribuées qu'en avril 1999, date de la première réunion de la commission de l'OGAF de Thio. À noter cependant que fin 1998/début 1999 plusieurs actions importantes ont été menées :

- une assemblée générale de Mara-Jati a été tenue en octobre 1998 : elle a élargi l'objet de l'association au "développement économique rural de l'agriculture, de l'artisanat, du tourisme, des services, etc." et a notamment ouvert le conseil d'administration à des représentants des divers secteurs d'activité, tout en y maintenant un représentant du conseil municipal et des coutumiers. Il a également été, en toute logique, procédé à un renouvellement du bureau de l'association,
- un directeur de Mara-Jati a été recruté ; son profil a fait l'objet d'un débat entre les différentes institutions concernées : rattaché à la DDEFPE de la Province Sud,

son poste a été financé sur les contrats de développement État-Province Sud. Le nouveau directeur a été mis à la disposition de l'association dans le cadre d'une convention signée entre Mara-Jati et la Province Sud,

- au cours du premier trimestre de nombreuses réunions d'information de la population ont été organisées dans les tribus de la commune,
- simultanément, il a été procédé à la réorganisation interne de Mara-Jati : attributions du personnel, informatisation du secrétariat, fonctionnement de la pépinière, organisation des travaux agricoles, etc.,
- certaines actions prévues dans l'OGAF ont connu un début de mise en œuvre : identification de projets, acquisition de certains équipements. Des études de marché ont été réalisées (produits de la pêche), etc.

Au cours de l'année 1999, près de 15 500 000 FCFP ont été engagés soient près de 28 % du budget total prévu par l'OGAF, non compris le salaire du directeur. Les principales actions menées ont été les suivantes :

- les dépenses prévues pour renforcer l'association Mara-Jati ont eu lieu (achat d'un véhicule, formation d'un personnel, aide au fonctionnement),
- de nombreuses activités ont été menées dans le secteur agricole : mise en place du comité technique dès juillet 1999 ; regroupant des promoteurs, des agriculteurs et des représentants des services techniques, il s'est réuni à deux reprises afin d'identifier les besoins, de définir des axes de travail et des programmes d'action. La participation à des formations, dispensées par le CFPPA de St-Louis, a été organisée pour des personnes justifiant d'un projet à caractère agricole ; des journées techniques ont également été organisées par la DDR, etc.

Onze jeunes ont bénéficié d'une aide à la préinstallation dès la première année de l'OGAF.

À noter également la participation de Mara-Jati à la foire de Thio (ce qui a permis d'élargir l'information sur le programme d'action de l'OGAF) et l'organisation d'une "journée de l'igname".

Diverses actions ont en outre été menées pour préparer la commercialisation des produits agricoles locaux (connaissance de la filière, importance de la qualité, etc.).

- **dans les secteurs de la pêche**, de nombreux actions ont également été menées dès la première année : mise en place du comité technique composé en majorité de pêcheurs avec la participation du service des pêches ; organisation de visites pour améliorer la connaissance de la filière par les producteurs, organisation de formations dispensées sur place par l'Ecole des Métiers de la mer.

Des difficultés ont été identifiées à l'issue de la première année ; elles concernaient notamment quatre points : l'insuffisance du suivi technique des promoteurs, la difficulté rencontrée par certains producteurs pour avoir accès au foncier, le changement difficile de certaines habitudes concernant, par exemple, le respect de la réglementation en matière de pêche.

222. La deuxième année (2000)

Au cours de la deuxième année, le rythme des activités menées à également été très soutenu ; les activités commencées la première année se sont poursuivies et de nouvelles des actions ont été menées. Sans entrer dans un inventaire des multiples activités qui ont eu lieu, on peut cependant souligner :

- **dans le secteur agricole :**
 - les réunions régulières tenues par le comité technique,
 - le démarrage de la commercialisation des produits agricoles (juin 2000),
 - l'achat d'un nouveau tracteur avec l'appui de la mairie,
 - la poursuite et l'intensification des stages de formation et des journées de vulgarisation,
 - la préinstallation de huit nouveaux jeunes,
 - la contribution de l'OGAF au projet de périmètre irrigué de Shan-Poro (tribu de Saint-Paul) : 40 jardins familiaux et quatre parcelles de production marchande,
 - le montage de micro-entreprises pour des jeunes ayant reçu des aides à la préinstallation (dont quatre dans les périmètres de Shan-Poro),
 - etc.
- **dans le secteur de la pêche on peut noter :**
 - les réunions régulières du comité technique,
 - la poursuite des formations destinées aux pêcheurs,
 - une préparation visant à la création d'un groupement de pêcheurs,
 - la poursuite de la commercialisation,
 - l'élaboration d'un projet de poissonnerie à Thio,
 - etc.

La deuxième année de l'OGAF a notamment mis l'accent sur le développement des activités dans le secteur "tourisme et artisanat" (action 5) :

- un comité technique du tourisme a été créé ; il regroupe la mairie de Thio, la Chambre de Commerce et d'Industrie, des représentants de l'Office du Tourisme, de la Province Sud, de la DDEFPE et de Mara-Jati ,
- des actions de sensibilisation ont été menées auprès des promoteurs intéressés : visite du point d'information touristique de La Foa, de gîtes, de camping. Elles se sont accompagnées d'une enquête sur la perception que les habitants de la commune ont du tourisme,
- des projets ont été mis en œuvre : signalisation routière et touristique à Borendy ; préparation d'un dépliant, subvention d'un snack, etc.

23. Remarques sur le déroulement de l'OGAF

Toutes les parties concernées s'accordent, à juste titre, pour considérer que "l'OGAF de Thio fonctionne bien". Ainsi que le note la DDR, "les enseignements de l'OGAF de Yaté ont été tirés et il a été tenu compte de l'expérience acquise pour mettre en place l'OGAF de Thio".

Concernant le déroulement de l'opération, les points suivants peuvent sans doute être soulignés :

- la phase de préparation de l'OGAF a été relativement longue mais elle a permis de créer des conditions favorables au bon déroulement ultérieur de l'OGAF : l'importance de recruter un directeur compétent a été mise en évidence dès le départ il a été affecté dès le démarrage du projet ; la restructuration de Mara-Jati est intervenue avant le démarrage effectif de l'OGAF ; l'OGAF a fait l'objet d'un cofinancement explicite, qui traduit l'engagement des différentes institutions dans l'opération (la contribution du CNASEA ne représente que 33 % du budget global) ; la répartition des tâches a fait l'objet d'une réflexion approfondie,
- le rythme de consommation des crédits prévus a été soutenu pendant les deux premières années ; selon la DAFE, 43 % des aides allouées par le CNASEA ont

été utilisées, conformément au tableau suivant :

Situation des aides CNASEA fin 2000 (en FCFP).

Actions	Montant prévu	Aides attribuées	%
Formation du personnel	1 500 000	570 000	38
Préinstallation des jeunes	400 000	1 850 000	46
Aménagements fonciers	1 500 000		
Commercialisation	11 180 000	5 400 000	48
Total	18 180 000	7 800 000	43

Source : DAFE.

- Les autres parties concernées ont tenu leurs engagements financiers et sont même parfois allées au-delà des prévisions (contribution de la mairie au renouvellement du tracteur de Mara-Jati, par exemple).
- On observe également une très bonne coordination entre les différentes institutions d'appui au développement.

3. Les résultats

Il est bien sûr trop tôt pour mesurer les résultats de l'OGAF de Thio : l'opération n'a démarré que depuis deux ans et il n'est pas exclu qu'elle puisse bénéficier d'une prolongation d'un an. Néanmoins, il est évident que les actions menées ont enregistré des résultats très positifs même si d'inévitables difficultés sont rencontrées sur le terrain. Dans ce chapitre, on s'efforcera de présenter successivement la perception que les producteurs de Thio ont de l'OGAF, une première appréciation des résultats obtenus concernant l'évolution de la production marchande ainsi que dans le secteur des services.

3.1. Le point de vue des bénéficiaires

Les acteurs locaux rencontrés au cours de l'étude (responsables de Mara-Jati, producteurs et productrices, coutumiers, élus municipaux, etc.) ont une perception très positive de l'OGAF et soulignent de nombreux acquis.

"L'OGAF a un effet très positif ; la collecte des produits, la formation sont des actions très utiles ..."

"Il y a eu beaucoup de projets et beaucoup d'argent dépensé dans le passé avec peu de résultats ; avec l'OGAF c'est différent ; les actions sont mieux cernées ; les comités techniques sont une très bonne idée ; l'organisation des circuits de commercialisation était nécessaire ..."

"Les projets faits dans le cadre de l'OGAF sont plus réfléchis que ceux d'avant : on ne donne pas une aide sans bien étudier le projet avec le bénéficiaire ; il y a des étapes à franchir..."

"L'OGAF est un très bon outil pour les jeunes ; elle redonne une formation aux jeunes sans diplôme ; elle leur permet de monter des projets ... tous les jeunes s'en rendent pas compte mais certains oui ..."

"L'OGAF a renforcé Mara-Jati"

"Jusqu'à l'OGAF, les résultats obtenus par Mara-Jati ont été lents et pas très bons ; la mairie était prête à arrêter ; Mara-Jati a pris son essor avec l'OGAF"

"Mara-Jati a pris de l'ampleur avec l'OGAF ; avant c'était une structure trop fermée ; maintenant elle est ouverte à tous ..."

"L'image de Mara-Jati a changé ; avant il n'y avait que le tracteur et la pépinière ; maintenant elle achète des produits, elle organise des formations ; elle aide au montage et au suivi des projets ..."

"Il faudrait créer une quincaillerie ..."

"Mara-Jati a beaucoup bénéficié du choix fait en la personne du directeur car une structure de développement doit choisir la bonne personne ..."

"Trois ans c'est trop court ; il faut du temps pour gagner la confiance des gens, pour faire circuler l'information ; il est important que les gens s'approprient la structure et cela demande du temps ..."

"On souhaite que Mara-Jati s'autonomise de plus en plus, qu'elle s'autofinance ..."

"L'OGAF a un effet positif sur la production agricole"

"Il y avait un vrai problème de commercialisation ..."

"Les gens n'ont pas bien compris, au départ, quand Mara-Jati refusait certains produits ; maintenant il y a un affichage ..."

"Le problème c'est les prix qui sont plus élevés au petit marché qu'à Mara-Jati"

"Certains ont arrêté à cause des prix bas ; plutôt que de vendre des bananes à 40 F, ils préfèrent les laisser pourrir ..."

Divers facteurs freinent l'augmentation de la production marchande :

"Le foncier est un problème critique ; il est contrôlé par les coutumiers qui ne voient pas toujours l'intérêt des locations, des baux ..."

"Il y a beaucoup de palabres quand il faut faire un projet ; le bail n'existe que dans les GDPL, pas pour les terres des réserves ; les problèmes se résolvent bien quand c'est à l'intérieur d'un clan ; c'est plus difficile quand ça concerne la tribu ..."

"Ce n'est pas encore entré dans toutes les têtes de produire pour vendre ; ça vient peu à peu ; il faut du temps"

"L'agriculture n'est pas encore perçue comme un métier ..."

"Certains espèrent toujours dans le nickel car la SLN donne un salaire, un logement, paie l'électricité ..."

"Beaucoup de gens sont encore en culture manuelle ..."

Mais nombreux sont ceux qui considèrent **que des progrès ont été faits :**

"Avec les marchés et l'OGAF, le nombre de femmes qui vendent a augmenté et le volume de la production aussi ..."

"La qualité s'est améliorée ..."

"Les gens produisent plus avec l'OGAF ..."

L'OGAF est jugée très utile par les pêcheurs

"Les actions pour développer la pêche ici [tribu de Port-Bouquet] ont été nombreuses : il y a eu des bateaux ODIL/FADIL ; ensuite il y a eu des micro-entreprises subventionnées par la Province Sud : deux ou trois bateaux, une machine à glace ; un groupe électrogène ; il y a eu un GIE qui a bien fonctionné pendant plusieurs années et qui regroupait 20 à 30 personnes du district de Borindy. La commune aussi nous a aidé avec un véhicule qui a été accidenté ..." ; ce qui a manqué c'était la formation technique et la gestion, le suivi, la mise en place d'un système de collecte ..."

"L'OGAF est très utile parce qu'elle organise des formations, donne l'information, fait venir des spécialistes, et organise la collecte du poisson ..."

"Les gens produisent plus avec l'OGAF ..."

"La quantité et la qualité ont augmenté avec l'OGAF ..."

Des problèmes existent :

"Le manque de régularité est dû au mode de vie parce que c'est le social qui passe avant tout ..."

"Le prix du poisson payé par Mara-Jati est insuffisant ; alors les gens se découragent ; si le prix est jugé trop bas, ils laissent ..."

"Les gens ne comprennent pas bien pourquoi les prix sont bas, pourquoi les écarts sont si grands avec Nouméa ..."

"Maintenant tout le monde pêche, y compris les salariés de la SLN ... la concurrence est plus grande ..."

"Le problème de l'apport personnel bloque l'achat de bateaux, de moteurs ..."

"Il faudrait acheter un grand bateau où on peut dormir dedans pour aller à la pêche au thon. Il faudrait se regrouper mais ça demande du temps ..."

"Parfois les gens doivent encore rembourser des sommes avant de pouvoir à nouveau réinvestir"

Les comités techniques et les formations sont très appréciés

"Il y a toujours beaucoup de monde aux réunions des comités ; c'est bien de les faire dans les tribus..."

"Les journées de formation sont très intéressantes ..."

"les journées de visite sont très utiles ; ça donne des idées ..."

Les projets liés au tourisme sont appréciés

"Les visites faites à La Foa, à Sarraméa, à Farino ont été très intéressantes"

"Le comité de tourisme aide les gens à avoir des idées ..."

"Ici, un jeune a un projet des micro-entreprises avec un camping"

"Je suis en train de construire quatre studios pour faire du tourisme chez l'habitant"

"Des idées des gîtes existent ..."

Les actions en direction des jeunes sont appréciées par les adultes et surtout par les jeunes

"L'OGAF est une chance pour les jeunes ..."

"Les préinstallations des jeunes sont très bien, si c'est leur projet ..."

"Sans l'OGAF je n'aurais pas pu valoriser aussi vite ma formation à la MIJ"

"Les filles sont plus intéressées que les garçons ... mais certains garçons s'y mettent aussi ..."

"Les garçons espèrent toujours un emploi à la mine ; ils attendent ; les filles ont des enfants, ne trouvent pas de travail, elles se sentent exclues ; elles voient dans l'agriculture une possibilité de s'en sortir"

"L'accès à la terre est un blocage dans certaines tribus ; nous les jeunes on trouve que les histoires des vieux sur la terre sont compliquées ; c'est leur affaire ..."

"L'argent de l'apport personnel manque à certains jeunes ..."

32. Des résultats, des difficultés, et des perspectives prometteuses

Une analyse rapide des résultats obtenus par l'OGAF de Thio confirme les constats et les analyses faites par les bénéficiaires.

321. La production marchande agricole progresse lentement mais des solutions sont mises en œuvre pour renforcer les dynamiques en cours

Des progrès indéniables ont été accomplis

Après un an de **commercialisation des produits agricoles** par Mara-Jati, la réponse des producteurs, même encore limitée et irrégulière, a été positive. Cela semble résulter à la fois :

- du système de collecte mis en place et de l'information large qui en est faite (affichages),
- d'un effort important en matière d'appui à la production : amélioration des prestations de labour mécanisé, approvisionnement en intrants, formation, etc.

Des inquiétudes existent au sein de Mara-Jati sur l'absence de rentabilité actuelle de cette opération, le faible volume commercialisé ne permettant pas de couvrir les charges. Cette inquiétude n'est pas partagée par les services techniques qui considèrent, à juste titre, qu'"il faut du temps".

Des orientations de travail

La viabilité à terme de l'opération de commercialisation des produits locaux repose selon les responsables de Mara-Jati sur trois piliers : la quantité (un volume suffisant), la qualité (pour favoriser une différenciation commerciale des produits) et la régularité (pour pouvoir fidéliser des relations avec les clients). Cela suppose que soient trouvés des producteurs "professionnels", capables d'assurer un flux suffisant de produits à Mara-Jati. Deux axes de travail paraissent à cet égard très prometteurs :

- les jeunes qui bénéficient d'une préinstallation ont, pour certains d'entre eux, bénéficié d'une formation agricole de huit mois (SITAC, stages d'initiation aux techniques agricoles, organisés par la MIJ dans la commune) ; une préinstallation sur deux est considérée actuellement comme réussie et quatre de ces jeunes ont ensuite monté une micro-entreprise, grâce à une subvention accordée par la Province. Il y a là une perspective d'augmentation de la production dès lors que ces jeunes s'inscrivent dans une logique de production pour le marché,
- le démarrage du périmètre irrigué de Shan Poro se traduira également par une augmentation de la production agricole, à partir des 40 jardins familiaux et des quatre parcelles de 7 500 m² réservées à des micro-entrepreneurs.

Il existe cependant des freins à l'augmentation de la production agricole qui devraient faire l'objet d'une attention particulière :

- des "blocages fonciers" freinent la création d'entreprises agricoles et touristiques ; tous les acteurs en sont conscients et le déplorent, et les coutumiers rencontrés également. L'exemple de Shan Poro témoigne que des solutions sont possibles, même si elles demandent du temps (cf. infra),
- le faible volume commercialisé pousse Mara-Jati à "tirer les prix vers le bas", ce qui est mal compris par les producteurs agricoles (et les pêcheurs). Outre une information plus large des producteurs sur "les écarts de prix

entre Nouméa et Mara-Jati" et sur le coût de la commercialisation, il serait sans doute important d'analyser les possibilités d'une politique des prix plus incitative, au moins dans un premier temps. Il est clair que des aides directes semblables à celles qui ont été mises en place dans le cadre de l'OGAF de Yaté (contrats de production) et poursuivies ensuite par l'ADEVY, seraient un moyen de fidéliser les fournisseurs,

- le suivi technique est jugé globalement insuffisant par tous les acteurs locaux ; il est clair que la solution la meilleure serait l'affectation à Thio d'un technicien agricole de la DDR. L'expérience de Yaté a démontré l'utilité évidente que pourrait revêtir un suivi de proximité, tant en ce qui concerne les aspects techniques que pour l'identification des porteurs de projets, l'appui au montage de micro-entreprises, etc. La venue régulière de techniciens, et même si comme cela est le cas, ils sont compétents et motivés, ne peut pas avoir la même efficacité. La mise en place d'un nombre croissant de micro-entreprises agricoles, le démarrage du périmètre irrigué de Shan Poro, et la valorisation des investissements consentis, justifieraient, à présent, l'affectation d'un technicien agricole dans la commune de Thio.

322. Les produits de la pêche et leur commercialisation

Après quelques mois de mise en œuvre, les résultats économiques de la commercialisation des produits de la mer sont globalement meilleurs que pour les produits agricoles : la couverture des frais liés à cette opération suppose de réaliser une marge commerciale hebdomadaire de 80 000 FCFP en moyenne ; or, cela n'est pas encore possible de façon régulière, les volumes collectés étant très variables selon les semaines (de quelques milliers de francs à plus de 250 000 FCFP). Cela amène, là aussi, Mara-Jati "à tirer les prix vers le bas", ce qui est peu apprécié des producteurs.

Dans ce secteur aussi de nombreux acquis existent cependant (en matière de volume, de qualité, etc.) et des améliorations sont prévisibles. La "professionnalisation" du secteur est un objectif poursuivi par Mara-Jati mais, ainsi que le note un responsable, "entre le "coup et les "professionnels, il y a des étapes intermédiaires" que l'association s'efforce de mettre en œuvre. Le comité technique mis en place, l'appui technique de la DRN, les formations dispensées jouent en la matière un rôle important, mais aussi les crédits obtenus par certains pêcheurs grâce à l'ADIE, etc.

323. Dans les secteurs de l'artisanat et des services

Les actions prévues dans ce volet de l'opération ont démarré rapidement, avec l'appui de la DDEFPE de la Province Sud et avec notamment la présence régulière dans la commune d'un animateur en matière de tourisme.

Un comité technique a été mis en place qui regroupe la mairie de Thio, la Chambre de Commerce et d'Industrie, l'Office du Tourisme, la Province Sud, la DDEFPE et Mara-Jati. Les actions menées concernent en particulier :

- la sensibilisation des promoteurs intéressés, à travers les points d'informations touristiques" (la Foa, Sarraméa) des tables d'hôtes, des gîtes, des campings, etc.,
- un travail sur l'image de marque, en collaboration avec le comité d'animation de la foire de Thio et une signalisation touristique (Borendy),
- la mise en place d'infrastructures d'accueil (camping, aménagements en bord

de plage, etc.).

La mise en place, dans l'OGAF, du volet "métiers du tourisme et de l'artisanat" introduit une diversité des offres qui ne peut être que bénéfique du point de vue économique ; ce volet est en outre un atout pour intéresser des jeunes peu motivés par les activités d'agriculture et de pêche. L'appui apporté par la province est important et se fait en relation étroite avec Mara-Jati et les acteurs locaux ; il convient notamment de souligner l'importance accordée à l'information/sensibilisation des promoteurs (des projets sont en cours d'élaboration qui devraient déboucher rapidement sur des micro-entreprises), à leur formation, mais aussi à la préparation de la population (enquête d'opinion sur le tourisme).

4. Quelques enseignements

Il serait prématuré de prétendre tirer des enseignements d'une opération en cours même si les résultats obtenus sont déjà importants et paraissent prometteurs. On se limitera donc à noter ici les principaux points forts de l'OGAF de Thio ainsi que des points qui devraient retenir une attention particulière, à l'avenir.

41. Les points forts de l'OGAF

Ils sont, de façon non exhaustive, les suivants :

411. L'opération a des **objectifs clairs**, définis de façon concertée avec les principaux acteurs locaux (Mara-Jati, municipalité, etc.), et sur lesquels toutes les institutions concernées ont donné leur accord.

412. Le **programme d'action** retenu s'est révélé très **pertinent** ; les actions sont adaptées à la situation locale et conformes aux attentes des producteurs. Il est intéressant de noter en particulier la présence d'un volet "renforcement de la structure" et les prévisions faites en matière d'équipement, etc. (actions 1,2,3,4,9,10) qui ont permis à l'association Mara-Jati de "prendre son essor". On peut regretter en revanche l'absence, dans l'opération, d'aides directes aux producteurs qui, malgré les lourdeurs en matière de gestion qu'elles induisent, se sont révélées efficaces à Yaté pour stimuler la production marchande et fidéliser les fournisseurs.

413. L'**affectation**, dès le départ de l'opération d'un directeur compétent et motivé, et fort apprécié par tous, a été une décision très positive, qui a permis un redémarrage rapide de Mara-Jati. La **restructuration de l'association**, la constitution d'une équipe solide, un équipement correct, sont à l'évidence des facteurs qui ont beaucoup contribué au succès des actions menées ; ce sont là des atouts pour l'avenir. On peut seulement signaler que les bureaux de Mara-Jati, malgré les efforts faits pour les aménager au mieux, sont bien peu adaptés à un travail administratif ... Etre privé de la lumière du jour, dans un endroit aussi beau que Thio Mission est bien triste ! la perspective d'installer les bureaux dans les infrastructures aménagées par la mairie est bien sûr à encourager.

414. Des moyens significatifs ont été alloués à l'OGAF (environ 3 millions de FF soit le double qu'à Yaté) et le cofinancement a été prévu dès le départ, les apports hors CNASEA représentant les deux tiers du total. Cela représente deux avantages : tout d'abord, les moyens disponibles s'en trouvent accrus, ensuite l'engagement des différentes institutions dans l'opération en est renforcé, facilitant ainsi l'articulation du dispositif spécifique mis en

place dans le cadre de l'OGAF avec les dispositifs institutionnels pérennes, notamment à l'échelon provincial.

415. **La bonne coordination** entre les différentes institutions d'appui constitue un des points forts de l'OGAF de Thio. Il est important de souligner l'engagement provincial dans l'opération (trois directions, DDR, DRN, DEFPE, interviennent notamment sur le terrain, dans les différents secteurs relevant de leurs compétences) et également le soutien apporté par la municipalité (dont les appuis ont dépassé les engagements pris). Il est évident que ces contributions potentialisent l'apport de l'Etat ; elles jouent un rôle central pour la réussite de l'opération dès lors qu'elles ont pu se faire dans un cadre commun, mis en place et accepté par tous, et dans le respect des règles claires.

416. **Les collaborations** que Mara-Jati a su construire, en cours d'opération, constituent également un résultat très positif ; on peut en citer deux notamment :

- la collaboration qui existe avec la MIJ a permis de créer une articulation entre différentes initiatives en direction des jeunes ; un enchaînement "vertueux", et exemplaire à bien des égards, s'est ainsi mis en place : une information sur la préinstallation est faite par Mara-Jati aux jeunes formés dans le cadre de la MIJ (SITAC) ; certains de ces jeunes bénéficient des aides à la préinstallation prévues dans l'OGAF et une partie d'entre eux s'engage dans la création l'année suivante une micro-entreprise, subventionnée par la Province Sud. Quatre jeunes en ont déjà bénéficié et quatre autres devraient être installés sur le périmètre de Shan-Poro,
- avec l'arrivée de l'ADIE à Thio, une autre collaboration très positive s'est instaurée.

417. La mise en place rapide des comités techniques (agriculture, pêche, tourisme) constitue également un point fort dès lors qu'elle a permis de créer des conditions favorables à une participation des producteurs à la réflexion par secteurs d'activité. C'est à partir des comités techniques qu'on a organisé nombre de visites et de formations avec l'appui de la DDR, de la DRN, de la DDEFPE, du CFPPA de Saint-Louis, de l'Ecole des Métiers de la Mer, etc.

418. les relations entre Mara-Jati et la municipalité ont évolué de façon jugée positive par tous les acteurs. L'appui municipal reste indispensable à Mara-Jati mais cette dernière a acquis une autonomie plus grande qui lui était nécessaire pour le développement de ses activités économiques.

42. Des freins (révélsés ou potentiels)

421. Les difficultés que rencontrent certains producteurs dans **l'accès au foncier** constituent, nous l'avons vu, un frein pour créer des micro-entreprises agricoles mais pourrait aussi peser sur certaines initiatives dans le secteur touristique. C'est bien sûr une question complexe mais qui nécessite à l'évidence un maintien des efforts menés actuellement et peut-être leur renforcement. Cette question n'a pas été étudiée au cours de l'étude ; on se bornera donc à noter deux points :

- ce problème a été mentionné à de nombreuses reprises par la plupart des acteurs locaux rencontrés : les problèmes semblent se poser de façon particulièrement aiguë quand il s'agit de terres de réserve ("les palabres sont [alors] longs et difficiles et sont remis en cause", et lorsqu'il s'agit de terres attribuées à des GDPL tribaux.
- le rôle central des coutumiers est souligné par tous les acteurs ; or ceux-ci sont,

d'après certains interlocuteurs, "peu informés des affaires de location et de bail ou ne les comprennent pas bien..." En outre, bien que représentés dans le conseil d'administration de Mara-Jati, ils semblent y jouer un rôle modeste et "sont peu présents dans le débat". Peut-être serait-il utile d'accroître l'information à l'endroit des coutumiers (sur l'OGAF), sur les axes de travail en matière agricole et touristique, voire de les inviter à certaines des réunions des comités techniques.

Les freins au lancement des micro-entreprises sont nombreux, notamment pour les jeunes ; il est indéniable que des difficultés trop importantes pour l'accès au foncier ne peuvent que contribuer à les décourager.

422. L'accent mis sur la commercialisation des produits est tout à fait justifié (la production étant tirée par l'existence de débouchés) ; cependant le développement de la production (en volume et en qualité) suppose des efforts spécifiques importants. Il est clair que plusieurs actions de l'OGAF (formations, visites) ou hors OGAF (subventions à la création de micro-entreprises) jouent un rôle positif dans l'amélioration des pratiques. Il semblerait cependant utile de **renforcer l'appui à la production** ; deux facteurs pourraient sans doute y contribuer : la mise en place d'une "quincaillerie" facilitant l'approvisionnement (elle est prévue par Mara-Jati) ; un investissement plus soutenu dans le suivi de terrain (identification des porteurs de projets, appui au fonctionnement des micro-entreprises, suivi technique des producteurs, etc.), notamment dans le secteur agricole.

423. Des efforts significatifs ont été faits par Mara-Jati en matière d'information et ceci dès le départ (réunion dans les tribus, diffusion d'un dépliant, affichage relatif au ramassage des produits, etc.). Il paraît cependant important de poursuivre et d'intensifier ces efforts car les tribus sont nombreuses et parfois fort éloignées du siège de l'association. Le passage par des associations existantes (de jeunes, de femmes, etc.) pourrait à cet égard permettre l'élargissement de l'information sur les actions en cours.

424. La durée de l'opération devrait être prolongée d'au moins un an pour permettre de renforcer les acquis, et les élargir et de créer les conditions de leur pérennisation. Ce devrait être facilité par le fait que tous les crédits ne seront vraisemblablement pas épuisés en 2001.

Seconde partie

L'évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie

**Enseignements de
l'expérience
et recommandations**



L'étude des conditions de mise en œuvre des OGAF en Nouvelle-Calédonie, l'analyse des principaux résultats auxquels elles sont parvenues ainsi que des difficultés qu'elles ont rencontrées, permettent de tirer quelques enseignements de cette première expérience qui s'est déroulée à partir de 1993 dans les trois provinces.

Trois points seront abordés successivement dans cette partie synthétique du rapport :

- tout d'abord, quelques remarques seront formulées concernant les constats qui ressortent de l'approche comparative mais aussi sur les limites de celle-ci,
- ensuite, à partir des quatre opérations étudiées, des enseignements méthodologiques et institutionnels seront tirés des expériences menées ; ils se situeront dans une visée prospective,
- enfin, des recommandations d'ordre plus général seront formulées.

1. Des remarques générales

Les quatre OGAF mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie présentent des traits communs liés à la réglementation du dispositif OGAF et à la méthodologie de leur mise en œuvre. Elles présentent cependant aussi des spécificités relatives à la situation des zones dans lesquelles elles se sont déroulées, aux objectifs poursuivis, etc. ; il est clair que ces spécificités ont influé sur le déroulement des opérations et sur les résultats auxquels elles ont abouti.

11. Des traits communs

Les quatre OGAF présentent des traits communs qui découlent d'une part de la réglementation générale du dispositif OGAF et d'autre part des modalités de leur mise en œuvre et de leur suivi en Nouvelle-Calédonie. Ces caractéristiques communes étant largement connues de tous, on n'en rappelle ici que quelques-unes :

- les quatre opérations ont fait l'objet d'une préparation approfondie : après l'identification des zones pressenties, une enquête a été réalisée dans chaque site; elle a permis la caractérisation du contexte, l'identification des problèmes rencontrés par la population, la formulation d'objectifs et d'un programme d'action, etc. Les résultats de ce travail ont été restitués aux principaux acteurs (notamment institutionnels) concernés et débattus avec eux,
- la durée des quatre opérations a été initialement fixée à trois ans,
- après approbation du CNASEA, agrément du Ministère de l'Agriculture et signature par le Délégué du Gouvernement de l'arrêté relatif à chacune des opérations, des commissions OGAF ont été mises en place. Ont fait partie de ces commissions, des représentants de l'Etat (Subdivision administrative, DAFE, ADRAF), des représentants de la province concernée (le développement économique étant de la compétence provinciale) mais aussi des élus municipaux, etc. À noter que les commissions ont été généralement très ouvertes et ont, à certains moments, accueilli des coutumiers, des responsables des structures de développement local concernées, etc. Les différentes institutions ont régulièrement participé aux réunions des commissions OGAF, dont le secrétariat était assuré par la DAFE,
- les commissions OGAF et le CNASEA ont fait preuve d'une grande souplesse dans la mise en œuvre des programmes d'action tant en ce qui concerne la durée des opérations (qui ont été prolongées) que le réaménagement des budgets (modification des programmes d'action, redéploiement des crédits),
- c'est la population mélanésienne qui a été le plus largement bénéficiaire des opérations mises en œuvre ; cela résulte du choix des sites (où elle est très majoritaire), de la nature des actions retenues, etc. À noter cependant que d'autres catégories de la population en parfois ont aussi bénéficié, lorsqu'elles étaient présentes (Thio, Yaté) dans la zone concernée par l'OGAF.

12. Diversité des OGAF

Des différences importantes existent cependant entre les quatre opérations ; elles sont liées à quatre facteurs principaux.

121. Des objectifs différenciés

Deux OGAF (Yaté et Thio) ont une finalité économique affirmée : "mise en place d'une filière de produits locaux" en ce qui concerne l'opération de Yaté et "recherche d'un nouvel équilibre entre exploitation minière et économie rurale" pour l'OGAF de Thio. Les actions retenues dans le cadre de ces deux opérations présentent de nombreuses similitudes : stimulation de la production marchande dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture, notamment par la mise en place (ou le renforcement) d'une structure commerciale, appui à la production, appui à l'insertion économique des jeunes ruraux, etc.

L'OGAF de Ouénée, pour sa part, a une finalité sociale : la réinstallation de la tribu de Ouénée sur ses terres coutumières ; la dimension foncière y est prépondérante et elle apparaît, avec la mise en place de divers aménagements (voie d'accès, construction d'habitations, etc.), comme un préalable au développement d'activités économiques.

L'OGAF d'Ouvéa a une finalité technico-économique mais aussi sociale, étant donné le contexte socio-politique dans lequel elle a été élaborée ; il est clair que l'OGAF visait à renforcer les efforts faits à partir de 1989-90 pour relancer les activités économiques dans l'île. À noter que contrairement aux opérations de Yaté et de Thio, qui couvraient un large éventail d'activités économiques, l'OGAF d'Ouvéa a été centrée sur la seule production du coprah.

122. Des contextes de départ très divers

1. La localisation géographique des sites retenus est un facteur de différenciation important ; deux zones sont relativement proches de Nouméa (Thio, Yaté) à laquelle elles sont reliées par une route goudronnée ; le périmètre de Ouénée est quant à lui isolé et très difficile d'accès, et l'insularité d'Ouvéa est à l'origine de contraintes particulières. Il est évident que cela a une influence en matière d'accès aux marchés et aux services techniques et administratifs.

2. Les caractéristiques socio-économiques des périmètres retenus pour les OGAF sont elles aussi différenciées.

Ainsi, il est indéniable que le développement de la production marchande (agriculture, pêche) était théoriquement plus aisé à Yaté, du fait de la proximité du marché de Nouméa et de la préexistence d'une production marchande liée à la présence d'un réseau de colporteurs, que dans la commune de Thio qui est plus éloignée du marché et dont l'économie est marquée par l'importance historique de la mine.

Dans trois cas (Ouvéa, Thio et Yaté) les bénéficiaires potentiels étaient principalement les habitants des tribus de la commune ; le nombre de tribus (4 à Yaté ; 13 à Thio ; 20 à Ouvéa), leur relative concentration (Yaté), ou leur dispersion géographique (Thio) ont cependant posé des questions particulières en matière d'information, de collecte des produits, etc. À Ouénée, en revanche, les bénéficiaires potentiels, bien qu'en nombre beaucoup plus restreint, étaient dispersés pour des raisons historiques et donc plus difficiles à localiser et à mobiliser.

Avec certes des variantes, liées aux contraintes/opportunités particulières de chaque zone, les problèmes rencontrés par la population bénéficiaire présentaient des caractéristiques communes à Yaté, Thio et Ouvéa : faiblesse des revenus monétaires, importance du sous-emploi des jeunes, forte attraction exercée par l'emploi salarié, dévalorisation de l'activité agricole qui n'est pas considérée souvent comme "un métier", capacité d'investissement très limitée, difficultés pour l'accès à l'information, niveau de qualification souvent faible, etc. En revanche, les problèmes/aspirations des futurs bénéficiaires de l'OGAF de Ouénée ont été plus difficiles à cerner, hormis pour la personne qui portait le projet.

123. Présence/absence d'une structure locale de développement

Dans trois des sites retenus, l'OGAF s'est appuyée sur une structure locale préexistante : l'ADEVY à Yaté, le CETA, Mara-Jati à Thio, la CAAPO à Ouvéa. Mises en place avec l'appui des municipalités et fortement soutenues par elles, ces structures traduisaient une volonté locale de développement antérieure aux OGAF, même si les résultats obtenus avaient été variables selon les secteurs d'activités et les périodes. Elles ont été choisies comme maîtres d'œuvre des OGAF ; à noter cependant que deux d'entre elles ont fait l'objet d'une restructuration (l'ADEVY peu avant la fin de l'OGAF et Mara-Jati avant le démarrage de l'opération) alors que cela n'a pas encore été le cas à la CAAPO.

A Ouénée, c'est une seule personne (le petit chef) qui porte le projet, avec certes beaucoup de conviction et d'enthousiasme.

124. Des degrés d'avancement différents

L'instruction de trois des OGAF (Ouénée, Yaté, Ouvéa) a commencé en 1993 leur date officielle de démarrage se situait fin 1994 (et en 1995 le plus souvent en ce qui concerne les actions de terrain) ; l'opération de Thio est plus tardive (étude préalable en 1997 ; démarrage fin 1998) et a donc bénéficié des enseignements tirés de l'OGAF de Yaté.

Actuellement la situation est la suivante :

- l'OGAF de Yaté a été conduite à son terme, sur une durée de cinq ans ; elle s'est officiellement achevée en juin 1999 et on dispose donc d'informations relatives après OGAF,
- l'OGAF de Thio est en cours et elle entre dans sa troisième année ; elle devrait se terminer en 2001 mais une prolongation est envisagée : "l'OGAF fonctionne bien" de l'avis de tous mais tous les crédits ne seront pas consommés au cours de l'année,
- l'OGAF d'Ouvéa "est arrêtée" et les crédits n'ont pas été complètement consommés ; tous les intéressés souhaitent vivement la reprise du programme,
- à Ouénée, l'OGAF a été marquée par une très grande lenteur dans le démarrage ; cette lenteur a notamment été liée à la complexité de l'action "voie d'accès" qui impliquait trois communes. Des progrès significatifs ont eu lieu récemment (décisions concernant la construction de la voie d'accès, délimitation des terres coutumières) qui témoignent d'une relance de l'opération.

Deux remarques :

- Les résultats obtenus et les difficultés rencontrées par les OGAF doivent être appréciés par rapport au contexte spécifique dans lequel chacune d'elle s'est déroulée et par rapport aux objectifs particuliers qui leur étaient fixés. Il n'est pas possible d'établir des comparaisons sur les seuls résultats.
- Une appréciation sur l'impact d'une l'OGAF ne peut être valablement formulée qu'en prenant en compte une longue période. De nombreux facteurs, locaux mais aussi extérieurs, influent sur le déroulement d'une OGAF, créant des conjonctions tantôt favorables, tantôt défavorables à la réalisation des actions prévues. Ainsi, le déroulement de l'OGAF de Yaté, par exemple, a été en 1997/98 fortement affecté par les difficultés internes qu'a connu l'ADEVY et un bilan pessimiste aurait pu être tiré à cette période ; or, l'ADEVY a opéré un redressement spectaculaire à partir de 1999, ce qui a permis de terminer l'OGAF dans de bonnes conditions ; le bilan qui peut être tiré aujourd'hui de l'opération est donc positif. Il pourrait en être de même pour les OGAF d'Ouvéa et à de Ouénée.

13. Un intérêt unanime pour "l'outil OGAF" et des acquis indéniables

Tous les acteurs rencontrés (autorités municipales et coutumières, associations, responsables locaux, producteurs et productrices, services provinciaux) manifestent spontanément leur grand intérêt pour les OGAF, mêmes lorsqu'elles ont rencontré des difficultés de mises en œuvre.

Deux points peuvent être notamment mis en évidence dans les trois sites où l'OGAF a effectivement démarré (Yaté, Thio, Ouvéa) :

131. La population locale connaît "son" OGAF et les principales actions menées. Elle apprécie favorablement le principe d'une intervention mobilisant des moyens significatifs, sur une période déterminée, autour d'objectifs précis. Cette appréciation positive est partagée par les acteurs institutionnels locaux (mairies) et également par les services provinciaux qui considèrent que les OGAF sont complémentaires des programmes d'actions qu'ils mènent au titre de leur compétence en matière de développement économique. Les difficultés rencontrées, elles aussi largement connues par tous les acteurs, sont généralement imputées à des facteurs locaux (dysfonctionnements internes de l'ADEVY, de la CAAPO), et dans le cas d'Ouvéa à des inadaptations dans la mise en œuvre de certaines actions (régénération des cocoteraies). **L'intérêt du dispositif OGAF** n'est contesté par personne ; bien au contraire une relance des actions est en cours ou prévue à Ouvéa et à Ouénée et la préparation de nouvelles OGAF est envisagée par la Province Sud et la Province Nord.

132. **Les résultats concrets** sont fortement contrastés selon les sites ; ils sont importants à Yaté et prometteurs à Thio ; ils sont, nous l'avons vu, beaucoup plus limités à Ouvéa et encore très faibles à Ouénée où la phase de réalisation des actions devrait cependant être amorcée prochainement, nombre de préalables étant enfin levés. Le cas de Yaté, où la période après-OGAF porte sur dix-huit mois, est particulièrement encourageant : nombre d'actions initiées au cours de l'opération ont été poursuivies et amplifiées, grâce notamment à un soutien provincial accru.

133. Il ressort également de l'analyse des trois OGAF de Yaté, Thio et Ouvéa que l'apport de l'OGAF n'est pas seulement matériel ; au-delà des investissements que l'opération permet de réaliser et des effets bénéfiques qu'ont les aides directes (contrats de production à Yaté, appui à la préinstallation des jeunes, etc.) sur la production et sur la revalorisation des activités primaires, **d'autres résultats**, moins visibles et donc plus difficilement mesurables, ont été obtenus :

- stimulation, à l'échelon local, de la réflexion collective sur l'avenir de la zone concernée,
- clarification progressive des rôles respectifs des acteurs dans le renforcement des dynamiques de développement local : mairie, structures locales, services provinciaux,
- autonomisation de la structure locale de développement vis-à-vis de la mairie (Mara-Jati, ADEVY),
- restructuration de la structure locale autour d'objectifs précisés (Thio et Yaté) ou prise de conscience de la nécessité de le faire (CAAPO),
- élargissement de l'accès à l'information et à la formation pour les producteurs (dès le départ à Thio, de façon plus tardive à Yaté et à Ouvéa),
- apprentissage par les producteurs de démarches importantes pour l'avenir (mécanismes contractuels, amélioration de la qualité, structuration sectorielle, etc.).

2. Des enseignements

De nombreux enseignements peuvent être tirés des premières OGAF mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie ; il est à cet égard intéressant de noter que l'OGAF la plus récente (Thio) a déjà bénéficié de l'expérience acquise dans les autres sites et en particulier à Yaté ; son démarrage et son déroulement en ont été jusqu'ici grandement facilités.

Les enseignements retenus à partir de l'analyse des quatre premières OGAF, sont classés ci-après en deux sous-ensembles : les enseignements méthodologiques et les enseignements institutionnels. Ils sont formulés dans une visée prospective.

21. Des enseignements méthodologiques

Ils concernent la démarche, les méthodes et les outils de préparation et de mise en œuvre d'une OGAF en Nouvelle-Calédonie ; ils ont été regroupés en six rubriques.

211. L'importance de la phase préparatoire à l'opération

La méthodologie des OGAF accorde une grande importance à la phase préparatoire et on ne peut qu'insister sur l'influence de travail réalisé au départ sur le déroulement ultérieur de l'OGAF et sur ses résultats. Trois points méritent une attention particulière :

- il est bien sûr nécessaire de mener une enquête approfondie permettant de caractériser la zone pressentie et de délimiter le périmètre effectif de l'OGAF : caractéristiques physiques, économiques, techniques, sociales, culturelles ; identification des contraintes et potentialités ; on pourrait utilement y ajouter la mise en évidence des réussites et des difficultés rencontrées dans le passé par des actions de développement ainsi que des facteurs qui peuvent les expliquer ; etc.,
- il est tout aussi nécessaire de mener un travail d'information approfondi auprès des acteurs locaux : devraient être concernés les responsables municipaux et coutumiers, les responsables de la structure locale de développement (quand elle existe) mais aussi la population à travers les conseils des anciens des tribus, les associations (de quelque nature qu'elles soient), etc. Cette information (ajustée en fonction des différents publics) devrait mettre l'accent sur les objectifs d'une OGAF, sur son caractère limité dans les temps, sur les apports qui peuvent y être liés, sur les conditions de réussite, etc.,
- afin de prévenir (ou de limiter) des confusions au sein de la population, il est également essentiel que les différentes institutions concernées (Provinces, ADRAF, DAFE, Mairies, etc.) soient étroitement associées à la phase préalable et que leur rôle et leur positionnement respectif soient clairement explicités.

Le phase préalable devrait permettre :

- tout d'abord de proposer des actions qui correspondent réellement à des **priorités ressenties par les futurs bénéficiaires** de l'OGAF : c'est en effet en répondant à des attentes exprimées par les producteurs que l'OGAF peut susciter rapidement l'intérêt d'une fraction importante de la population ; il est possible d'introduire ensuite, de façon progressive, des actions qui n'étaient pas explicitement perçues au départ par la population, dès lors que le déroulement de l'opération met en évidence leur utilité ou leur nécessité,
- ensuite, il s'agit de créer une **relation de partenariat** avec la population qui faci-

litéra l'appropriation progressive du dispositif mis en place, son adaptation et sa pérennisation ultérieures ; cela suppose que l'information faite par les institutions ne soit pas unilatérale et qu'un débat s'instaure avec les acteurs locaux, même si ce n'est qu'une minorité de la population qui y participe au départ. C'est à travers ce débat que peut notamment être identifié "un noyau dur" de responsables locaux qui constituera l'interlocuteur initial de l'opération et que l'on s'efforcera progressivement d'élargir,

- enfin, il est important que le programme d'actions retenu soit négocié avec les acteurs locaux, même si les institutions d'appui jouent un rôle important en matière de propositions.

À noter qu'à l'issue de la phase préalable, il est important que soient précisé le partage des tâches entre les acteurs locaux et les institutions d'appui mais aussi entre les différentes institutions d'appui. Cette répartition des fonctions et des tâches concerne également l'engagement de chaque institution dans le financement de l'opération comme cela a été le cas à Thio par exemple.

212. La nécessité d'une animation locale, permanente et rigoureuse

La mise en œuvre d'une OGAF requiert **"un pilote"** à l'échelon local, qui assure la programmation des actions de terrain, qui accompagne et stimule leur réalisation, qui prépare les dossiers soumis à la commission OGAF et lui rend compte des résultats obtenus, qui donne cohérence et dynamisme à la démarche mise en œuvre.

Ce "pilotage" gagne à être confié à une structure locale (lorsqu'elle préexiste, comme cela a été le cas à Yaté, à Thio et à Ouvéa) mais il peut être assuré par un noyau de responsables locaux identifiés au cours de la phase préalable ; dans ce dernier cas, il est vraisemblable qu'une structure ad hoc émergera progressivement au cours du déroulement de l'OGAF.

Dans tous les cas cependant, il est nécessaire de mettre en place une équipe technique compétente (même restreinte), dirigée et animée par un responsable dont les compétences doivent être définies à partir du programme d'actions retenu et des tâches qui en découlent. L'expérience de Thio et de Yaté ont mis en évidence l'importance du rôle joué par l'animateur/directeur de la structure locale ; le choix des personnes constituant l'équipe de terrain doit faire l'objet d'une grande attention et s'affranchir de considérations autres que la compétence ; la définition de profils de poste précis avant la nomination/le recrutement du personnel peut faciliter des choix pertinents.

L'expérience a également mis en évidence la nécessité **d'un accompagnement technique de qualité et de proximité** (Yaté) pour favoriser l'émergence et assurer le suivi des projets individuels et collectifs qui naissent à l'initiative de l'OGAF ou à sa périphérie. La nature de ces appuis peut être très diverse (agriculture, élevage, artisanat, tourisme, pêche, etc.) ; elle est bien sûr fonction des actions prévues et elle peut être évolutive. Il est essentiel que cet appui soit dense, qu'il combine des actions de suivi technique et d'animation dans le secteur d'activité concerné, qu'il ne se limite pas à répondre à des "demandes" mais qu'il contribue à leur formulation, etc.

213. Rechercher l'élargissement de la participation des acteurs locaux

La mise en place d'un pilotage local efficace et compétent est indispensable pour réaliser rapidement des actions concrètes et obtenir des résultats qui donneront de la **crédibilité** à la démarche entreprise ; en effet, ainsi que l'ont noté de nombreuses personnes rencontrées au cours de l'étude, "les ruraux ne croient que ce qu'ils voient...". Primordiale, la recherche

d'efficacité au plan opérationnel, doit s'accompagner d'actions visant l'élargissement de la participation des ruraux ; les deux objectifs sont complémentaires ; ils devraient donner lieu à des actions le plus possible simultanées et articulées, menées par l'équipe chargée de l'animation locale.

L'élargissement de la participation des bénéficiaires de l'OGAF à la définition des actions qui les concernent et à leur gestion ne peut être que progressif ; il constitue cependant une condition indispensable à l'appropriation de la démarche et du dispositif par les intéressés, à la pérennisation des résultats de l'opération et à leur extension/diversification. En pratique, la participation accrue de la population peut se traduire :

- par l'émergence d'une structure locale de développement ou par son renforcement, quand elle préexiste (Yaté, Thio, Ouvéa),
- par l'émergence progressive d'instances décentralisées de participation et de gestion, définies sur une base sectorielle (exemple : les comités techniques par secteur d'activités mis en place tardivement à Yaté et dès le départ à Thio).

À noter cependant que l'existence de ces structures favorise certes une gestion participative de l'opération mais ne la garantit pas à elle seule. L'essentiel réside sans doute dans la capacité croissante des bénéficiaires à prendre la parole dans les instances mises en place, à contribuer à la définition d'axes de travail et de programmes d'actions, etc. L'équipe locale d'animation a un rôle important à jouer en la matière :

- appui à la réflexion collective des comités techniques sectoriels, et du conseil d'administration de la structure locale,
- programmation concertée des actions à mener, association des responsables au suivi et prise en compte effective de leurs points de vue,
- évaluation concertée des résultats obtenus (résultats par secteur et globaux),
- etc.

Il est clair que la participation des bénéficiaires à la gestion de l'OGAF est au départ limitée à un groupe restreint ; la mise en place d'instances sectorielles (comités techniques) a montré qu'elles favorisaient l'élargissement de ce groupe initial, l'émergence de nouveaux responsables, tout en créant l'amorce d'une structuration professionnelle des producteurs.

De façon plus générale, il serait sans doute souhaitable que (chaque année par exemple) soit réalisé un bilan d'activité, et que celui-ci soit restitué de façon large à la population du périmètre de l'OGAF, à travers les instances existantes (conseils des anciens, associations, comités techniques, etc.).

214. Deux outils essentiels : l'information et la formation

Pour obtenir des résultats significatifs et durables il est nécessaire qu'une attention régulière et soutenue soit apportée à l'information et à la formation des producteurs concernés, et ceci dès le démarrage de l'opération.

- L'accès à **l'information** est très variable selon les catégories de ruraux considérés ; il est souvent limité et très fragmentaire dans beaucoup de domaines. Une OGAF est sans doute l'occasion privilégiée d'améliorer l'information dont disposent les ruraux et de contribuer ainsi à créer un terrain favorable à l'émergence d'initiatives individuelles ou collectives. Dans le budget des OGAF, des moyens significatifs devraient y être affectés. Plusieurs types d'informations peuvent être envisagés :

- l'information sur l'OGAF elle-même, sur ses objectifs, son programme d'action : des réunions régulières, des supports simples peuvent s'avérer utiles. Elle peut être couplée avec une information sur les institutions d'appui au développement, sur les services pérennes qu'elles offrent et les conditions requises pour y avoir accès, etc.,
- l'information peut aussi concerner un secteur d'activité comme cela a été fait récemment à Yaté et à Thio ; elle peut alors combiner l'organisation de visites, la diffusion d'informations techniques et économiques (évolution des prix par exemple), la présentation d'offres en matière de formation, etc.,
- la diffusion d'une information plus générale concernant par exemple la situation économique de la commune, les évolutions prévisibles de certains secteurs d'activité, les opportunités d'emplois salariés et non salariés, les potentialités à valoriser, etc. peuvent utilement contribuer à la réflexion individuelle ou collective.

Les formes de diffusion de l'information peuvent elles aussi être très diverses ; elles devraient être ajustées en fonction des catégories sociales ou socioprofessionnelles visées et utiliser le plus possible les canaux existants.

L'information ne peut, à elle seule, déclencher ou entretenir un processus de développement ; elle peut cependant y contribuer d'une part en instaurant un climat de transparence sur le déroulement de l'OGAF et d'autre part en ouvrant des pistes de travail qui encouragent les initiatives.

- Toutes les actions menées devraient avoir une dimension de **formation** afin de renforcer les compétences techniques et les capacités de gestion des personnes et des groupes concernés. Des ressources importantes existent en Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne la formation professionnelle des jeunes et des adultes (CFPPA, École des Métiers de la Mer, offres provinciales spécifiques, etc.) et elles sont aisément mobilisables, selon des modalités très ouvertes concernant la durée (de un jour à plusieurs semaines ou mois), le lieu de formation (à l'extérieur ou sur place), les contenus (souvent modulables en fonction de la demande), etc.

Si on y ajoute les formations dispensées par les techniciens qui interviennent à l'échelon local, l'offre est très importante, diversifiée et a des coûts spécifiques très limités pour les bénéficiaires. Trois points peuvent être notés :

- l'intérêt de mettre l'accent, surtout au départ, sur des apprentissages concrets perçus comme directement utiles par les bénéficiaires,
- la nécessité de construire des programmes de formation liés aux diverses actions menées ou prévues et de les négocier avec les intéressés ; il s'agit en effet de bâtir dans la durée des cursus de formation cohérents comprenant des stages successifs et articulés,
- à noter le caractère indispensable que revêt un suivi de proximité des personnes formées afin de les aider à introduire les acquis de la formation dans leurs pratiques techniques, économiques, etc.

215. Ajuster la durée de l'OGAF

La durée théorique de l'OGAF est de trois ans et elle peut être prolongée d'un ou deux ans ;

il s'agit là d'une souplesse qui paraît indispensable à la réussite d'une OGAF en Nouvelle-Calédonie.

La préparation de l'opération a une durée variable, mais six à huit mois au moins sont nécessaires pour réaliser l'étude de faisabilité et pour créer des conditions favorables à son bon déroulement (information préalable des bénéficiaires, restitution des résultats de l'étude, définition concertée des objectifs de l'opération et du programme d'action, etc.).

Après l'approbation par le CNASEA, trois grandes phases pourraient être identifiées dans le déroulement d'une OGAF :

- la **phase de démarrage** : elle comprend souvent de nombreux préalables indispensables (mise en place de l'équipe d'animation locale, information, aménagements, matériels, réorganisation de la structure locale, programmation des premières actions, etc.) qui demandent du temps et qui sont difficilement compressibles,
- la **phase "de croisière"** : sous ce terme on regroupera ici la mise en œuvre des actions prévues par l'OGAF qui doit respecter un rythme adapté aux bénéficiaires. L'expérience montre que toutes les actions ne peuvent pas démarrer en même temps ; il s'y ajoute le fait que le temps de réponse des producteurs aux offres qui leur sont faites n'est pas identique pour tous ; les changements dans les pratiques techniques et économiques sont souvent lents et peuvent être encore ralentis par des problèmes particuliers (situation foncière par exemple),
- la **phase de "consolidation"** préparatoire à "l'après OGAF" : la dernière année devrait être marquée par une diminution significative des aides apportées par l'Etat. Elle pourrait être conçue comme une période de transition visant à tester la pérennité du dispositif mis en place dans le cadre de l'OGAF et notamment sa capacité à fonctionner avec les appuis techniques, économiques et institutionnels pérennes qui existent à l'échelon municipal, provincial et territorial.

A la lumière de ces considérations, il apparaît qu'une durée de trois ans s'avère insuffisante ; sans doute serait-il préférable de construire les OGAF sur quatre années (avec possibilité de prolongation d'un an) et de construire le budget en conséquence.

216. La gestion "des crises"

Comme toute démarche de développement local, une OGAF peut connaître des "crises" au cours de son déroulement : elles se traduisent par des tensions locales qui ralentissent les actions.

La prévention des crises peut être facilitée par l'information des bénéficiaires, par leur participation à la définition des objectifs de l'opération et à sa gestion, grâce à une animation dense, etc. Certaines crises ne peuvent cependant être évitées car elles font partie intégrante de la construction des dynamiques locales, qui n'est jamais strictement linéaire. En effet, les changements proposés dans le cadre d'une OGAF, même s'ils sont négociés avec les différentes parties concernées, rencontrent dans leur mise en œuvre des stratégies d'acteurs différenciées des perceptions différentes de l'avenir, ils soulèvent des questions de pouvoir (technique, économique, coutumier, politique), révèlent des conflits d'intérêts qui se cristallisent à certains moments, parfois à l'occasion d'une perturbation mineure.

Les institutions d'appui, du fait de leur position extérieure, peuvent jouer un rôle important dans la résolution des crises, non en "dictant des solutions" mais en créant les conditions d'un débat interne, dans lequel elles devraient rester le plus neutre possible.

22. Des enseignements institutionnels

Au-delà des enseignements méthodologiques, l'expérience permet de formuler six remarques d'ordre institutionnel.

221. La souplesse dans la mise en œuvre

Quelles que soient les précautions prises lors de la préparation d'une OGAF, le respect scrupuleux du programme et du budget peut s'avérer difficile : des ajustements sont en effet souvent nécessaires pour tenir compte de la réponse des bénéficiaires aux actions proposées. Jusqu'ici, sur proposition de la commission OGAF, le CNASEA a approuvé les demandes formulées (prolongation de la durée de l'OGAF, redéploiement des crédits) ; il est souhaitable que cette souplesse soit préservée à l'avenir. À noter qu'une augmentation des crédits alloués initialement n'a jamais été demandée ; la possibilité devrait sans doute en être ouverte.

222. Le rôle important de la commission OGAF

Dans les premières OGAF, les commissions mises en place ont pleinement joué leur rôle d'approbation des demandes de dépenses, de suivi des actions, etc., et leurs membres ont manifesté à plusieurs reprises leur intérêt pour les opérations en cours. Il est important que cette mobilisation institutionnelle soit maintenue à l'avenir.

Afin de ne pas alourdir les commissions de suivi, il serait peut-être souhaitable de limiter le nombre de personnes qui en sont officiellement membres ou qui participent aux réunions. Sans doute conviendrait-il de distinguer la tenue de "réunions ouvertes" visant à étudier les conditions de déroulement de l'opération des "réunions d'attribution des aides" qui pourraient être plus restreintes, les deux réunions pouvant se tenir le même jour.

223. La nécessité d'une forte implication de la municipalité

L'expérience a mis en évidence le rôle important joué par les municipalités dans le bon déroulement d'une OGAF. Deux points ont été soulignés par tous les acteurs rencontrés :

- la nécessaire autonomie de la structure locale maîtresse d'œuvre de l'OGAF vis-à-vis de la mairie, ce qui suppose parfois une clarification des relations préexistant entre elles et parfois un ajustement des statuts (Thio par exemple),
- d'autre part un appui permanent et significatif de la commune à l'opération : appui matériel (mise à disposition de locaux, aides à l'investissement) et financier (subventions d'exploitation si nécessaire) mais aussi un appui institutionnel : intérêt pour les actions menées, contribution active à la résolution des problèmes fonciers, etc.

Une relation étroite et spécifique doit exister entre la structure locale et la municipalité : elle suppose une confiance réciproque, une bonne circulation de l'information, une convergence sur les orientations de l'opération, mais aussi une répartition claire des tâches.

224. L'importance d'une bonne coordination entre les organismes d'appui

La réussite d'une OGAF est fonction d'une part de la création progressive d'une dynamique à l'échelon local (groupe/structure de développement local, mairie, autorités coutumières, organisations professionnelles, etc.) et d'autre part d'appuis extérieurs conséquents et coordonnés.

Chaque institution (les provinces et leurs directions techniques, l'ADRAF, la DAFE) a son domaine de compétence, ses ressources matérielles et humaines propres, ses modes d'intervention particuliers. Il est essentiel qu'elles apportent, chacune en ce qui la concerne, leur contribution à la préparation de l'opération, à sa mise en œuvre et à une transition sans rupture vers l'après OGAF.

Deux points paraissent essentiels :

- d'une part une répartition précise des tâches,
- d'autre part une programmation concertée des différentes interventions.

En effet, s'il est important que les appuis apportés soient précisément distingués, il est tout aussi essentiel qu'ils s'articulent de façon cohérente : cela suppose que les objectifs poursuivis et les programmes d'action soient clairement débattus au départ et que les ajustements ultérieurs soient explicites et concertés. En la matière, les débats qui ont précédé l'OGAF de Thio ont permis de construire, dès le démarrage de l'opération, des collaborations productives qui n'avaient pu se concrétiser que tardivement à Yaté et qui ont jusqu'ici du mal à se mettre en place à Ouvéa.

Étant donné le caractère limité dans le temps qui caractérise le dispositif OGAF, il est essentiel que, dès le départ, un effort soit fait pour articuler la dynamique locale (créée/renforcée par l'opération) avec les mécanismes institutionnels d'appui au développement, en particulier provinciaux, qui eux sont pérennes (services techniques, aides provinciales prévues par les codes d'investissement/CODEV, etc.). Cela a en effet trois avantages :

- les acteurs locaux bénéficient des appuis diversifiés dont ils ont besoin et ils approfondissent la connaissance qu'ils ont de leur environnement institutionnel,
- l'OGAF est une occasion pour créer/renforcer des relations entre les producteurs et les services d'appui pérennes ; cela évite que la fin de l'OGAF soit perçue comme une rupture et cela favorise la pérennisation et l'élargissement des acquis,
- la collaboration interinstitutionnelle met en évidence, dans la pratique, les complémentarités des domaines de compétence et crée des synergies qui sont bénéfiques pour toutes les parties.

225. Des partenariats élargis sont possibles

L'expérience de Thio et de Yaté a mis en évidence, qu'au-delà des institutions publiques, des collaborations productives pouvaient également exister avec d'autres institutions non impliquées directement au départ dans la mise en place de l'OGAF. Cela a été le cas avec la MIJ (Mission d'Insertion des Jeunes), qui est bien implantée à Thio et plus récemment avec l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE) qui permet à des porteurs de projets non éligibles au crédit bancaire d'avoir accès à des ressources pour investir. Ainsi, l'ADIE tient ses permanences à l'ADEVY (Yaté) et à Mara-Jati (Thio) et plusieurs personnes rencontrées ont bénéficié de crédits pour des activités économiques soutenues par ailleurs par l'OGAF.

3. Des recommandations générales

À l'issue de l'analyse du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie, il paraît utile de formuler quelques recommandations, à caractère plus général, concernant trois facteurs à prendre en compte dans les nouvelles opérations qui pourraient être mises en place.

31. Concernant les bénéficiaires des OGAF

Une OGAF concerne théoriquement tous les producteurs vivant dans la zone d'action (périmètre) retenue. Dans les faits cependant la capacité des individus à répondre aux offres faites est très variable ; celle-ci est fonction d'une part de leur intérêt pour les activités proposées et d'autre part des moyens dont ils disposent pour démarrer/élargir leur activité. Force est de constater que les conditions de départ sont souvent plus favorables pour des producteurs adultes, ayant accès au foncier et une certaine capacité d'investissement (résultant d'une activité salariée) que pour des jeunes, souvent peu motivés par des activités agricoles (et qui cumulent en outre divers autres handicaps) ou pour des femmes qui ont des charges familiales, etc. Il paraît important que ces différences de situation soient plus explicitement prises en compte à l'avenir, comme cela est le cas à Thio pour les jeunes par exemple.

311. Une attention particulière pour les jeunes

La situation de nombre de jeunes est très préoccupante : il est clair qu'ils constituent une catégorie sociale particulièrement vulnérable, qui selon des expressions entendues au cours de l'étude, "ils sont un peu perdus", "dans un monde qui a changé très vite" ; certains se réfugient parfois dans des comportements qui sont réprouvés par les adultes mais qui sont souvent "la conséquence d'une difficulté à s'insérer économiquement et socialement". Il est clair qu'il n'appartient pas à une OGAF, ni à des services agricoles, d'assumer la réflexion sur l'avenir des jeunes ; il leur appartient sans doute de prendre en compte la situation des jeunes et de se préoccuper, même modestement, des conditions d'insertion de certains d'entre eux.

L'expérience en cours à Thio (cf. supra), en collaboration avec la MIJ est à cet égard très prometteuse et pourrait servir d'inspiration pour d'autres OGAF. La diversification des actions au sein du programme d'une OGAF (tourisme, artisanat, etc.), comme cela est également le cas à Thio, peut également attirer des jeunes, peu ouverts au départ à des activités strictement agricoles. De façon plus générale, l'information des jeunes sur les OGAF devrait sans doute être conçue de façon spécifique, tant en ce qui concerne le contenu que les canaux utilisés : des collaborations sont à développer avec les MIJ, avec l'ADIE (qui semble t-il touche plus facilement les jeunes), valorisant les micro-entreprises montées par certains d'entre eux, etc. ; des approches spécifiques faisant plus de place à l'écoute des jeunes, seraient elles aussi utiles.

312. Une attention renforcée à l'endroit des femmes

Tous les observateurs s'accordent à estimer que les femmes jouent un rôle central dans la production agricole ; leur engagement dans des activités marchandes est souvent ancien et elles font preuve d'un dynamisme indéniable (association MULEFA à Ouvéa, associations de femmes de Thio) qui est souvent freiné par les ressources limitées dont elles disposent pour investir et par un accès souvent limité à l'information.

On peut noter en outre que les jeunes filles, souvent sensibilisées par leurs mères, sont plus motivées que leurs collègues masculins par des activités rurales.

Il serait sans doute important de renforcer les actions en direction des femmes ; trois types de mesure pourraient y contribuer :

- Un renforcement de l'information des femmes, en passant par le biais de leurs associations notamment,
- Une diversification des offres faites dans le cadre de l'OGAF qui prendrait notamment en compte la production artisanale locale et s'efforcerait de la mettre en relation avec des débouchés existants ou à créer. Il y a sans doute là un potentiel à valoriser, en particulier pour des femmes qui sont amenées à réduire leur production agricole, faute de disponibilité en temps ou de main-d'œuvre familiale,
- Une attention devrait également être accordée à la promotion de femmes à des postes de responsabilité au sein des structures locales de développement, afin qu'elles puissent jouer un rôle plus important dans l'orientation des actions à mettre en œuvre ; il s'agit là d'un travail sans doute de longue haleine mais rien n'interdit d'imaginer rapidement la mise en place d'une « commission féminine », se réunissant périodiquement, pour proposer des axes de travail ou des modalités d'intervention plus adaptés à leurs attentes. A noter qu'une participation des femmes à une telle commission devrait s'accompagner de leur maintien, en tant que productrices, dans les autres instances de décision ou de concertation : il ne s'agit pas en effet de marginaliser les femmes mais de leur donner une occasion supplémentaire de prendre la parole.

32. L'utilité des aides directes

Les contacts de production mis en place dans le cadre de l'OGAF de Yaté ont été particulièrement appréciés par les producteurs ; ils ont joué un rôle indéniable dans le développement de la production marchande, dans l'amélioration de la qualité des produits et dans l'apprentissage par les producteurs des relations contractuelles avec les acteurs économiques de leur environnement. Les contrats ont, en outre, permis une amélioration du revenu des producteurs en régulant les prix du marché.

Malgré le travail important qui en résulte pour la commission OGAF, pour la DAFE, etc., il serait utile que des aides directes spécifiques soient prévues à l'avenir afin que les producteurs soient encouragés à se lancer dans des productions agricoles marchandes et bénéficient, comme les autres agriculteurs, de soutiens spécifiques leur permettant d'aborder le marché dans des conditions favorables.

33. La question foncière

En stimulant le développement de la production agricole, la création de micro-entreprises, les OGAF révèlent de situations foncières contrastées et diversement complexes :

- Certains producteurs n'ont pas de difficulté pour accéder au foncier, le plus souvent parce qu'ils peuvent obtenir des terres dans le cadre de leur famille ou de leur clan.
- Pour les producteurs qui ne disposent pas de terres familiales ou claniques, deux cas se présentent :
 - Quand il existe des terres disponibles attribuées, par l'ADRAF à la tribu dans le cadre de la réforme foncière, les producteurs doivent effectuer des démarches spécifiques auprès du (des) mandataire (s) du GDPL pour obtenir une autorisation de mise en valeur (bail ou location). Les réponses données à ces demandes ne paraissent pas toujours obéir à des critères expli-

cites ; c'est le cas par exemple dans une tribu de Thio où un jeune a obtenu l'accord des mandataires alors qu'un autre l'attend toujours ; or l'accord des gestionnaires du foncier est nécessaire pour avoir accès aux aides pour la création de micro-entreprises.

- Dans d'autres cas, des litiges fonciers retardent, parfois depuis fort longtemps, l'attribution de terres, ce qui pénalise des candidats à l'installation (à Unia par exemple).

Ces problèmes ne sont pas nouveaux et ils sont toujours complexes ; les OGAF contribuent à les révéler et mettent en lumière l'inégalité des ruraux face à l'accès au foncier. Il est clair que les équipes locales qui animent les OGAF sont souvent mal placées pour aider à résoudre ces problèmes qui révèlent de la compétence de l'ADRAF et des municipalités (commissions foncières communales). Dans le cadre de l'OGAF, deux facteurs pourraient modestement contribuer à la recherche de solutions :

- Une plus grande implication des coutumiers dans la préparation et le suivi de l'OGAF afin qu'ils soient parties prenantes de la démarche engagée et qu'ils ne soient pas sollicités uniquement quand un producteur a besoin de terres.
- Le soutien par les acteurs institutionnels accompagnant l'OGAF, des demandes foncières formulées par des producteurs qui satisfont aux autres critères nécessaires pour être éligibles aux aides ; certaines opérations (périmètre de Shan-Poro à Thio par exemple) mériteraient sans doute d'être valorisées à travers des visites, une information large, etc...

34 Approches sectorielles/approches multisectorielles

Deux OGAF se sont construites autour d'approches sectorielles : le coprah (Ouvéa), les produits locaux (pêche, agriculture) à Yaté. Dans l'OGAF de Ouénée, c'est la dimension foncière qui a prévalu. A Thio, en revanche, le champ d'activité couvert par l'OGAF est beaucoup plus large puisqu'il englobe différentes composantes de l'économie locale (artisanat, services, tourisme, etc.). La diversité des expériences permet d'avancer les quelques réflexions suivantes :

341. L'intérêt d'une **OGAF/filière** est indéniable ; elle permet de mobiliser les efforts et les moyens sur des objectifs précisément définis et donc d'éviter la dispersion ainsi que le montre l'exemple de Yaté. Le choix d'une approche filière a une incidence sur la définition du périmètre de l'OGAF ; celui-ci doit en effet correspondre au bassin de production qui, selon les cas, peut couvrir tout ou partie d'une commune ou englober plusieurs communes. A noter que s'il s'agit d'un périmètre intercommunal, il est vraisemblable que le soutien des municipalités sera sans doute plus limité que dans une OGAF communale ; la logique économique sectorielle aura en effet tendance à l'emporter sur la logique territoriale.

En outre, étant donné les volumes concernés, il peut s'avérer nécessaire de diversifier les filières prises en compte afin d'assurer l'équilibre économique et financier de la structure commerciale. En cas de forte spécialisation de l'approche (Ouvéa), les difficultés rencontrées dans la filière concernée peuvent générer le blocage de l'opération.

342. Une OGAF peut aussi s'inscrire dans une double logique, **sectorielle et territoriale** : cela a été le cas à Thio, où dès le départ une approche multisectorielle a été promue et cela devient progressivement le cas à Yaté, avec le développement des activités touristiques par exemple. Dans les deux cas, l'accent est mis sur la création, au niveau communal de services aux producteurs (appro-

visionnement, commercialisation, appui financier, formation, etc.) afin de stimuler les initiatives économiques. Une telle approche, qui pourrait également être conçue sur seulement une partie d'une commune, peut bénéficier sans doute plus facilement du soutien d'une municipalité car celle-ci se sent directement concernée.

343. La mise en place d'une **OGAF** strictement **foncière** n'est pas à écarter totalement malgré les difficultés rencontrées à Ouénée. Il serait cependant nécessaire que, dans ce cas, l'objectif foncier soit partagé, dès le départ, par les bénéficiaires et que ceux-ci le considèrent comme prioritaire. Il est évident que l'entrée foncière n'est pas des plus simples et qu'elle ne peut en outre être découplée d'une dimension économique.

Sans doute, les questions foncières sont-elles plus aisées à aborder quand elles s'inscrivent dans un projet plus global (à condition que les coutumiers soient associés et qu'ils adhèrent à ce projet).

35. OGAF et dynamiques de développement local

La dynamique économique suscitée par une OGAF peut créer des conditions favorables à un élargissement des domaines initialement concernés. Ainsi par exemple à Yaté, il est possible que se mette en place à l'avenir **un cadre de concertation communal**, animé par la Mairie, auquel l'ADEVY participerait à côté des autres acteurs locaux (associations, enseignants, MIJ, Comité d'animation de la Foire, etc.) pour aborder des questions qu'aucun acteur ne peut prétendre aborder seul : l'insertion économique et sociale des jeunes ; le recherche de synergies entre différents secteurs d'activité (agriculture/pêche/tourisme/activités culturelles et artistiques), etc. Il est clair que de telles évolutions pourraient stimuler les initiatives dans les différents secteurs, permettre une meilleure intégration des coutumiers, etc. à condition bien sûr que chaque structure conserve sa spécificité et son autonomie d'action.

Conclusion

Le dispositif OGAF en Nouvelle Calédonie est aujourd'hui apprécié positivement par toutes les parties concernées malgré les difficultés nombreuses qui ont caractérisé la mise en œuvre des quatre opérations et les résultats contrastés auxquels elles sont parvenues.

Il est clair qu'en Nouvelle Calédonie, le dispositif OGAF s'inscrit dans un contexte spécifique, tant au plan socio-économique qu'institutionnel, et qu'il en résulte des contraintes et des atouts particuliers qui doivent être pris en compte dans l'élaboration d'une OGAF et dans l'évaluation des résultats obtenus.

- L'économie rurale dans de nombreuses tribus se caractérise par une forte pluri-activité ; les activités agricoles (agriculture, pêche, élevage) sont souvent en grande partie tournées vers la consommation familiale et les échanges coutumiers et elles participent au revenu monétaire des ménages de façon variable et irrégulière, en fonction notamment des possibilités d'accès à des emplois salariés, même précaires. Les actions visant le développement agricole doivent en tenir compte ; des changements ont lieu (installations d'agriculteurs, de pêcheurs, etc. dans le cadre de micro-entreprises se traduisant par une "professionnalisation" des producteurs) mais ces changements ne peuvent être que progressifs et ne peuvent être massifs, la complexité de la situation foncière pouvant en outre freiner les initiatives. Dans ce contexte socio-économique particulier, il est clair que, pendant la durée d'une OGAF, on ne peut prétendre transformer de façon radicale les pratiques techniques et les comportements économiques des ruraux. En revanche, une OGAF est très utile pour renforcer une dynamique préexistante ou pour favoriser son émergence ; la consolidation de la dynamique locale demandera cependant ensuite des appuis spécifiques, dans la durée, qui pourront être fournis par les dispositifs institutionnels pérennes qui existent en Nouvelle Calédonie.
- En matière d'appui au développement rural, les ressources institutionnelles et financières sont importantes en Nouvelle Calédonie ; l'expérimentation du dispositif OGAF a mis en évidence la nécessité, pour la réussite d'une opération, d'une articulation étroite entre les différentes institutions concernées (services provinciaux, ADRAF, DAFE, mairies, etc.) L'expérience a montré que le dispositif ne fonctionne de façon productive que lorsque les différentes institutions se mobilisent et parviennent à coordonner leurs actions, dans le respect de leurs domaines de compétence respectifs. Cela suppose des objectifs clairs et partagés, des programmations et des évaluations conjointes, etc. La commission OGAF offre un cadre adéquat pour ces concertations et il serait souhaitable que celles-ci se poursuivent après la fin de l'OGAF. Du point de vue opérationnel, la distinction des résultats obtenus dans le cadre de l'OGAF, à sa périphérie (avec d'autres appuis) ou après sa clôture ne présente pas un grand intérêt ; l'essentiel est, qu'à l'occasion de l'OGAF, se renforcent les relations entre d'une part les producteurs et la structure locale de développement et d'autre part le dispositif institutionnel pérenne existant.

- La structuration professionnelle des producteurs résidant dans les tribus est souvent très faible et les structures locales de développement sont encore peu nombreuses, souvent fragiles et peu autonomes. Une OGAF est une occasion privilégiée pour renforcer la capacité des ruraux à prendre la parole, à proposer, à négocier des programmes d'action qui les concernent et à les mettre en œuvre. Il est clair que ces évolutions supposent du temps ; les moyens mis en place dans le cadre d'une OGAF (en matière d'animation, d'information, de formation, etc.) peuvent grandement contribuer à accroître la participation des producteurs au plan professionnel (dans le cadre d'une filière ou d'un domaine d'activité et à la construction d'une dynamique de développement local multisectoriel (en préparant les producteurs à jouer un rôle actif, dans des cadres de concertation communaux par exemple).

Annexes

Annexe 1

Note méthodologique et modalités de réalisation de l'étude

EVALUATION DU DISPOSITIF OGAF EN NOUVELLE-CALEDONIE

PROPOSITIONS METHODOLOGIQUES ET MODALITES DE REALISATION DE L'ETUDE

L'Institut Agronomique Calédonien (I.A.C.), contacté par la DAFE et l'ADRAF, a donné son accord pour réaliser l'évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie.

Après un rappel des objectifs de l'étude tels qu'ils ont été définis à l'issue du Comité de Suivi, le 31 mars 2000, la présente note décrit la méthodologie proposée par l'IAC, pour la réalisation de l'évaluation projetée et donne des indications relatives au déroulement de l'étude. Les observations formulées lors du Comité de Suivi du 16 juin 2000 ont été prises en compte dans le texte ci-après.

I - Objectifs de l'étude :

L'étude s'inscrira dans une orientation prospective ; elle s'attachera essentiellement à tirer les enseignements de la mise en œuvre du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie afin de formuler des recommandations pour l'avenir.

Pour cela, l'étude visera les trois objectifs opérationnels suivants :

- Analyser les modes d'intervention et les processus de mise en œuvre dans les quatre sites concernés par le dispositif OGAF (Ouvéa, Yaté, Thio et Ouenné) ainsi que leurs atouts et leurs éventuelles limites eu égard aux objectifs poursuivis par les acteurs locaux et les structures d'appui.
- Mettre en évidence et analyser la perception que les partenaires engagés dans le dispositif ont de l'outil de développement local que représente l'OGAF et apprécier l'intérêt qu'il peut représenter dans le cadre de l'action publique en faveur du développement des zones rurales.
- Formuler des recommandations et des propositions susceptibles de favoriser la réussite d'une OGAF : éléments préalables à la mise en place, démarche de mise en œuvre, rôles respectifs des différents acteurs concernés, procédures, etc.

II - Méthodologie proposée pour l'étude :

Trois grandes étapes sont proposées par l'I.A.C. pour réaliser l'étude.

1^{ère} étape : la définition concertée de la méthode de travail

Elle s'effectuera dans le cadre du comité de Suivi : la méthode proposée sera

présentée et discutée ; un calendrier indicatif et les modalités concrètes de réalisation de l'étude seront arrêtés d'un commun accord.

Au fur et à mesure du déroulement de l'étude, seront présentés et débattus avec le Comité de Pilotage restreint (DAFE, ADRAF) les aménagements envisagés dans la démarche mise en œuvre, les résultats obtenus, les problèmes rencontrés. A mi-parcours de la réalisation de l'étude, les éventuels ajustements méthodologiques ainsi que les premiers résultats seront présentés au Comité de Suivi. Le Comité de Suivi mettra à disposition de l'IAC toute la documentation existante.

2^{ème} étape : travail dans les quatre sites (Ouvéa, Yaté, Thio et Ouenné)

Dans chacun des sites, et après un dépouillement de la documentation existante, le travail prévu est le suivant :

- 1) **Une information approfondie** des différents acteurs locaux concernés sur les objectifs, le contenu et les modalités du travail d'évaluation qui sera réalisé. Cette information concernera notamment :

- les élus municipaux,
- les responsables de la structure chargée de la mise en œuvre de l'OGAF (ACAAPO et MULEFA à Ouvéa, ADEVY à Yaté, MARAJATI à Thio, etc...),
- les responsables coutumiers,
- les techniciens apportant de façon régulière leur appui aux actions mises en œuvre.
- etc...

Cette information pourra prendre la forme d'une ou de plusieurs réunions selon les cas : elle sera l'occasion d'un premier recueil de données concernant le processus d'identification de l'OGAF, les modalités de définition et de mise en œuvre de l'opération, les difficultés rencontrées et les résultats obtenus.

Les personnes à rencontrer dans les zones concernées seront identifiées et les modalités de réalisation des entretiens ultérieurs seront arrêtées conjointement avec les responsables locaux de l'OGAF.

- 2) **Des entretiens semi-directifs** seront ensuite réalisés avec des personnes (ou des petits groupes) concernées directement ou indirectement par la mise en œuvre et le suivi de l'OGAF.

2.1. Les personnes rencontrées seront notamment :

- les responsables locaux de l'OGAF,
- les bénéficiaires directs des actions menées (producteurs),
- les producteurs ayant sollicité une aide dans le cadre de l'OGAF mais n'en ayant pas bénéficié pour des raisons diverses,
- le personnel technique et administratif apportant un appui direct au processus,
- les autorités coutumières, administratives et politiques jouant un rôle dans la définition et le suivi de l'OGAF.

2.2. *Au cours de ces entretiens, les thèmes suivants seront notamment abordés :*

2.2.1. *L'historique de l'OGAF :*

- . Quand a-t-elle été identifiée ? Par qui ? Dans quel contexte social et politique ?
- . Quels ont été les préalables au démarrage effectif de l'opération ? (diagnostic de départ, information des intéressés, définition des objectifs, du contenu et des modalités de mise en œuvre ...)
- . Quelles sont les principales étapes que l'on peut identifier dans la mise en œuvre de l'OGAF ? Quels sont les facteurs qui ont conduit aux éventuelles évolutions constatées dans les objectifs poursuivis, le contenu des actions, les priorités, les modalités de travail, etc.

2.2.2. *Les actions réalisées dans le cadre de l'OGAF :*

- . Identification des principales actions réalisées, écarts éventuels entre les prévisions et les réalisations effectuées, causes ;
- . Les retards constatés et les « blocages » éventuels : nature, facteurs explicatifs, modes de résolution des blocages.
- . etc...

2.2.3. *Les résultats obtenus seront appréciés à partir de deux critères principaux :*

- . Les impacts de l'opération pour les bénéficiaires directs ;
 - . Les effets plus globaux en termes de construction d'une dynamique locale de développement.
- Les principales difficultés rencontrées seront analysées avec les différents interlocuteurs.

2.2.4. *Les enseignements tirés de l'opération seront abordés dans les différents entretiens.* Ils seront abordés à partir notamment de l'identification des facteurs (externes et internes, généraux et particuliers) qui peuvent favoriser / freiner la réussite d'une OGAF.

2.2.5. *Des propositions / recommandations :*

Les interlocuteurs rencontrés au cours des entretiens seront invités à formuler des propositions et des recommandations :

- . Concernant la poursuite de l'opération et/ou l'après OGAF ;
- . Concernant - de façon plus générale - la définition, la mise en place et la gestion d'une OGAF ;

3. *Le traitement des données et leur validation locale :*

Pour chacun des sites, les données recueillies (documentation, entretiens, observations) seront dépouillées et traitées. On s'efforcera de mettre en évidence :

- . d'une part, les évolutions constatées, les résultats obtenus ;
- . d'autre part, la perception qu'en ont les différents acteurs locaux et l'analyse qu'ils font du dispositif, des acquis et des faiblesses des résultats obtenus, etc.

4. La restitution des résultats

Dans chaque site, les résultats du travail réalisé seront ensuite restitués aux acteurs locaux pour :

- . valider les observations réalisées, les compléter ou les amender,
- . favoriser une démarche d'évaluation interne,
- . soumettre au débat les propositions / recommandations formulées.

Les acteurs institutionnels directement concernés par l'opération seront invités à participer à cette restitution.

3^{ème} étape : l'élaboration d'une synthèse

Elle se déroulera de la façon suivante :

- La confrontation des analyses effectuées dans chacun des sites. Il ne s'agira pas de comparer les résultats obtenus dans chacun des sites (car le contexte des différentes opérations, leurs objectifs, leur contenu, etc. sont très divers), mais de mettre en évidence :
 - . les points de convergence et les différences concernant notamment les dispositifs mis en place et leur gestion ;
 - . les facteurs qui influent sur les résultats obtenus ;
- La formulation de recommandations concernant notamment les conditions favorables à la réussite d'une OGAF :
 - . facteurs à prendre en compte dès le départ ;
 - . modalités de mise en œuvre du processus ;
 - . procédures et appuis extérieurs nécessaires ;
 - . etc.
- Des éléments de réflexion seront également proposés concernant la place et le rôle des OGAF dans l'émergence ou la consolidation de dynamiques de développement local.

La synthèse réalisée sera présentée au Comité de Suivi ; les observations et propositions qui seront formulées seront prises en compte dans la rédaction du rapport final.

Ce rapport comprendra deux parties :

- des éléments d'analyse sur le dispositif des OGAF dans chacun des quatre sites,
- une synthèse sur le dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie, suivie de recommandations.

Annexe 2

Extrait du projet de Loi d'orientation agricole



TEXTE ADOPTÉ no 321

« Petite loi »

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE
SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

26 mai 1999

PROJET DE LOI

d'orientation agricole.

(Texte définitif.)

L'Assemblée nationale a adopté, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, le projet de loi dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1re lecture : **977, 1058** et T.A. **191**.

1360. Commission mixte paritaire : **1433**.

Nouvelle lecture : **1360, 1481** et T.A. **279**.

Lecture définitive : **1611** et **1614**.

Sénat : 1re lecture : **18, 129, 132, 151** et T.A. **62** (1998-1999).

Commission mixte paritaire : **252** (1998-1999).

Nouvelle lecture : **311, 334** et T.A. **122** (1998-1999).

Agriculture.

Article 1^{er}

I. – La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. Elle a pour objectifs, en liaison avec la politique agricole commune et la préférence communautaire :

- l'installation en agriculture, notamment des jeunes, la pérennité des exploitations agricoles, leur transmission, et le développement de l'emploi dans l'agriculture, dont le caractère familial doit être préservé, dans l'ensemble des régions françaises en fonction de leurs spécificités ;
- l'amélioration des conditions de production, du revenu et du niveau de vie des agriculteurs ainsi que le renforcement de la protection sociale des agriculteurs tendant à la parité avec le régime général ;
- la revalorisation progressive et la garantie de retraites minimum aux agriculteurs en fonction de la durée de leur activité ;
- la production de biens agricoles, alimentaires et non alimentaires de qualité et diversifiés, répondant aux besoins des marchés nationaux, communautaires et internationaux, satisfaisant aux conditions de sécurité sanitaire ainsi qu'aux besoins des industries et des activités agro-alimentaires et aux exigences des consommateurs et contribuant à la sécurité alimentaire mondiale ;

- le développement de l'aide alimentaire et la lutte contre la faim dans le monde, dans le respect des agricultures et des économies des pays en développement ;
- le renforcement de la capacité exportatrice agricole et agro- alimentaire de la France vers l'Europe et les marchés solvables en s'appuyant sur des entreprises dynamiques ;
- le renforcement de l'organisation économique des marchés, des producteurs et des filières dans le souci d'une répartition équitable de la valorisation des produits alimentaires entre les agriculteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation ;
- la mise en valeur des productions de matières à vocation énergétique ou non alimentaire dans le but de diversifier les ressources énergétiques du pays et les débouchés de la production agricole ;
- la valorisation des terroirs par des systèmes de production adaptés à leurs potentialités ;
- le maintien de conditions favorables à l'exercice de l'activité agricole dans les zones de montagne conformément aux dispositions de l'article L.113-1 du code rural ;
- la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages, l'équilibre économique des exploitations ne devant pas être mis en péril par les obligations qui en découlent, notamment en matière de préservation de la faune sauvage, sans qu'il en résulte des charges supplémentaires pour l'Etat ;
- la poursuite d'actions d'intérêt général au profit de tous les usagers de l'espace rural ;
- la promotion et le renforcement d'une politique de la qualité et de l'identification de produits agricoles ;
- le renforcement de la recherche agronomique et vétérinaire dans le respect des animaux et de leur santé ;
- l'organisation d'une coexistence équilibrée, dans le monde rural, entre les agriculteurs et les autres actifs ruraux, dans le respect d'une concurrence loyale entre les différents secteurs économiques.

La politique agricole prend en compte les situations spécifiques à chaque région, notamment aux zones de montagne, aux zones humides précisément délimitées dont les particularités nécessitent la mise en place d'une politique agricole spécifique, aux zones défavorisées et aux départements d'outre-mer, pour déterminer l'importance des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à ces objectifs. La politique forestière participe de la politique agricole dont elle fait partie intégrante.

La politique agricole est mise en œuvre en concertation avec les organisations professionnelles représentatives et avec les collectivités territoriales en tant que de besoin.

Chaque année, en juin, au cours d'un débat organisé devant le Parlement, le Gouvernement rend compte de la politique agricole mise en œuvre au titre de la présente loi et de la politique agricole commune.

II. - L'article 1er de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole et l'article 1er de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole sont abrogés.

Article 2

I. - L'ensemble des organisations syndicales d'exploitants agricoles qui remplissent les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ont vocation à être représentées au sein des commissions ainsi que dans les comités professionnels ou organismes de toute nature investis d'une mission de service public, ou assurant la gestion de fonds publics ou assimilés, où siègent des représentants des exploitants agricoles.

La présente disposition n'est pas applicable aux organisations interprofessionnelles reconnues, établissements et organismes intervenant dans le secteur des produits à appellation d'origine.

II. - Les dispositions du I prennent effet au 1er janvier 2000.

Article 3

Le Gouvernement déposera, sur le bureau des assemblées, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, un rapport décrivant, catégorie par catégorie, l'évolution qu'il compte imprimer aux retraites agricoles au cours de la période du 30 juin 1997 au 30 juin 2002. Un développement particulier sera consacré aux mesures envisagées au cours de cette période, avec un effort plus important à son début, pour revaloriser les plus faibles pensions.

Il étudiera les possibilités juridiques et financières de la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés exerçant les professions énumérées à l'article 1060 du code rural, à l'exception des artisans ruraux.

Ce rapport présentera les modalités de financement des différentes mesures proposées.

TITRE Ier

LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION

Article 4

Il est inséré, dans le code rural, un article L. 311-3 ainsi rédigé :

« **Art. L. 311-3.** – Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 peut souscrire avec l'autorité administrative un contrat territorial d'exploitation qui comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole.

« Le contrat territorial d'exploitation a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet économique global qui intègre les fonctions de l'agriculture mentionnées à l'article 1er de la loi n° du d'orientation agricole.

« Le contrat territorial d'exploitation concerne l'ensemble de l'activité de l'exploitation agricole. Il définit la nature et les modalités des prestations de l'Etat et les engagements de l'exploitant qui en constituent la contrepartie. Il est conclu sous réserve des droits des tiers.

« Le préfet arrête un ou plusieurs contrats types d'exploitation déterminant les systèmes d'exploitation assurant un développement durable de l'agriculture, ainsi que les actions répondant aux objectifs mentionnés au premier alinéa. Ces contrats types respectent les orientations définies par le ministre de l'agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.

« Le contrat territorial d'exploitation doit être compatible avec l'un des contrats types définis à l'alinéa précédent. Il prend éventuellement en compte les projets à caractère particulier présentés par les agriculteurs.

« Il prend en compte les orientations définies par le ministre de l'agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Il s'inscrit dans le cadre des cahiers des charges définis au plan local, en lien avec les projets agricoles départementaux et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire avec les projets des pays.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions de mise en œuvre du présent article. »

Article 5

Il est inséré, dans le code rural, un article L. 311-4 ainsi rédigé :

« **Art. L. 311-4.** – Il est créé un fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation.

« Les opérations du fonds sont inscrites au budget du ministère de l'agriculture dans les conditions fixées par la loi de finances. »

Article 6

Le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation apporte également son concours au financement des opérations groupées d'aménagement foncier mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.

Article 7

L'article L. 341-1 du code rural est ainsi rédigé :

« **Art. L. 341-1.** – I. – L'aide financière de l'Etat aux exploitants agricoles prend la forme de subventions, de prêts ou de bonifications d'intérêts, de remises partielles ou totales d'impôts ou de taxes. Ces aides sont modulées et plafonnées sur la base de critères économiques de l'exploitation, du nombre d'actifs, de facteurs environnementaux et d'aménagement du territoire.

« Les objectifs prioritaires de cette aide financière sont :

« – l'installation de jeunes agriculteurs encouragée par la politique d'installation définie à l'article L. 330-1 ;

« – l'adaptation du système d'exploitation aux exigences économiques, environnementales et sociales, notamment dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation.

« Sauf lorsqu'elle a revêtu la forme de prêts, l'aide financière peut être interrompue si l'exploitation ne satisfait plus aux conditions de mise en valeur de l'espace agricole ou forestier mentionnées au schéma directeur départemental des structures agricoles défini à l'article L. 312-1 ou au projet agricole départemental défini à l'article L. 313-1, ou si les engagements souscrits dans le cadre du contrat territorial d'exploitation ne sont pas tenus. Dans tous les cas, elle peut donner lieu à remboursement si ces circonstances sont imputables à l'exploitant.

« II. – Lorsque, pendant la période d'engagement du titulaire d'un contrat territorial d'exploitation, une part de l'exploitation est transmise à une autre personne, le contrat peut être résilié.

« Lorsqu'il est fait application de l'un des modes d'aménagement foncier défini au titre II du livre Ier (nouveau) du présent code, conduisant à un changement d'exploitant pour tout ou partie de la surface dont l'exploitation a donné lieu à la signature d'un contrat territorial d'exploitation, le bénéfice des aides prévues par ce contrat est maintenu au bénéfice du contractant initial s'il est à même de tenir les engagements souscrits, soit que ces derniers soient sans lien avec les surfaces concernées par le changement, soit qu'ils puissent être transférés sur les surfaces attribuées ou conservées sans préjudicier aux objectifs du contrat. Lorsque le respect de l'intégralité des engagements ne peut être assuré, le contrat est selon les cas modifié par avenant ou résilié par l'autorité administrative.

« III. – Les litiges relatifs aux contrats territoriaux d'exploitation sont portés devant les tribunaux administratifs.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

Article 8

I. – Le premier alinéa de l'article L.313-1 du code rural est ainsi rédigé :

« Il est institué auprès du représentant de l'Etat dans le département, qui la préside, une commission départementale d'orientation de l'agriculture composée notamment de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, des propriétaires et des fermiers-métayers, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, des consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, ainsi que d'un représentant du financement de l'agriculture. Sa composition est fixée par décret. »

II. – Il est inséré, après le deuxième alinéa de l'article L. 313-1 du code rural, un alinéa ainsi rédigé :

« Elle donne son avis sur les projets de contrat type susceptibles d'être proposés aux exploitants, en application des dispositions de l'article L. 311-3. »

TITRE II

EXPLOITATIONS ET PERSONNES

Chapitre I^{er}

L'exploitation agricole

Article 9

L'article L. 311-2 du code rural est ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-2.* – Toute personne physique ou morale exerçant à titre habituel des activités réputées agricoles au sens de l'article L. 311-1, à l'exception des cultures marines et des activités forestières, est immatriculée, sur sa déclaration, à un registre de l'agriculture, accessible au public, tenu par la chambre d'agriculture dans le ressort de laquelle est situé le siège de l'exploitation. Sa déclaration doit mentionner la forme juridique et la consistance de la ou des exploitations sur lesquelles elle exerce ces activités.

« Cette formalité ne dispense pas, le cas échéant, de l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers.

« L'immatriculation des personnes physiques ou morales exerçant des activités de cultures marines fait l'objet de dispositions particulières.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Article 10

Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural peut apporter son concours aux communes et aux départements en assurant le déneigement des routes au moyen d'une lame départementale ou communale montée sur son propre tracteur selon des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Annexe 3

Note sur les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) en Nouvelle Calédonie



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**HAUT-COMMISSARIAT DE LA
REPUBLIQUE
EN NOUVELLE-CALÉDONIE**



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE**

Direction du service d'Etat de
l'agriculture, de la forêt et de
l'environnement

Cellule « Aides de l'Etat »

Note sur les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) en Nouvelle Calédonie

Une OGAF est caractérisée par une durée précise, un périmètre déterminé, un partenariat fort représenté par une commission OGAF, un partenariat financier.

A. Présentation Générale au niveau national des OGAF¹

Elles consistent en un ensemble d'actions résultant d'une initiative collective et locale associant :

- la profession agricole,
- les élus locaux,
- les collectivités locales,
- d'autres acteurs de terrain (associations ...).

Avec une orientation structurelle marquée, elles peuvent favoriser des installations ou des agrandissements de surface en vue d'adapter les exploitations à la nouvelle donne économique.

Les OGAF permettent la mise en œuvre d'actions spécifiques en complément des mesures des autres dispositifs (installation, départ, gestion de l'espace, environnement, ...).

Elles constituent un outil performant à la disposition des politiques locales d'aménagement du territoire. Elles peuvent également intervenir en synergie avec les mesures agri-environnementales.

A partir de 1999, le dispositif des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) se sont substitués aux OGAF en métropole. Seuls les Territoires d'Outre Mer, Mayotte et la Nouvelle-Calédonie peuvent continuer à mettre en place des OGAF.

¹ à partir d'informations du Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA)

Un programme d'intervention :

- adapté aux particularités de la zone pour tenir compte de la diversité des régions agricoles,
- élaboré en concertation avec les intéressés et établi sur la base d'une analyse précise de la situation locale,
- concentré dans le temps, généralement trois campagnes agricoles,
- regroupé dans l'espace dans la limite d'un périmètre défini et homogène,
- bénéficiant d'une enveloppe financière pouvant être abondée par des collectivités,

Des interventions variées :

- des actions de libération foncière qui favorisent le transfert des terres disponibles vers des cessionnaires prioritaires, en général de jeunes agriculteurs qui s'installent,
- des actions de restructuration parcellaire qui développent les échanges amiables de parcelles, pour regrouper les terres exploitées là où les actions de type remembrement sont d'emblée difficiles à réaliser et dans des secteurs particuliers,
- des actions d'aménagement foncier qui permettent de mener des travaux d'amélioration foncière (assainissement, clôture, chemins...) sur les terres libérées ou regroupées,
- des actions de nature économique qui visent à amorcer le développement de certaines exploitations ou d'activités complémentaires dans les petites exploitations (diversification des productions, tourisme...),
- des actions en faveur de l'installation en complément des programmes en la matière,
- des actions visant à améliorer et protéger l'environnement et à lutter contre la déprise foncière,
- enfin, des actions de nature diverse (parfois à caractère expérimental) sont mises en place au cas par cas.

Toutes ces actions sont mises en œuvre dans le cadre d'une animation spécifique à l'OGAF.

B. les OGAF en Nouvelle-Calédonie

Suite aux accords de Matignon, et dans le but de dynamiser le développement rural, l'Etat, dans les contrats de Développement Etat - Provinces de 1990-1992, s'est engagé à étendre à la Nouvelle-Calédonie des textes dont le champ d'application était réservé aux seuls départements de métropole ou d'outre-mer. L'une de ces dispositions prévoit la possibilité de mettre en place des OGAF en Nouvelle-Calédonie. Il était souhaité la mise en place d'une OGAF expérimentale dans chaque province.

Actuellement, il existe 4 OGAF en Nouvelle-Calédonie, une OGAF foncière (Ouéenne à Ouégoa), une OGAF filière (Ouvéa), 2 OGAF de développement économique (Yaté et Thio).

□ Descriptif des OGAF en cours

- *OGAF DE OUENEE*

- Objectif : permettre la réinstallation, dans les meilleures conditions, de la tribu de Ouénée sur ses terres ancestrales.
- Partenaires financiers : province Nord, bénéficiaires, commune de Ouégoa, Etat
- Maître d'œuvre : services provinciaux.
- Début : août 1993 avec une validité pour 3 ans de l'opération
- Résultats actuels : des problèmes fonciers et d'équipements structurants ont bloqué cette opération jusqu'en 2000. L'opération est en cours de relance.

- *OGAF D'OUVEA*

- Objectif : améliorer la production des cocoteraies d'Ouvéa.
- Financement : Etat uniquement via le CNASEA.
- Maître d'œuvre : services provinciaux.
- Début : juin 1994 avec une validité de 3 ans de l'opération. Une seule réunion de la commission OGAF a pu se tenir en octobre 1994.
- Résultat actuel : la relance de cette opération, arrêtée depuis 1995, est à l'étude.

- *OGAF DE THIO*

- Objectif : redynamiser des domaines de l'activité rurale déjà existants sur la commune et pouvant être générateurs de revenus et d'emplois : l'agriculture, la pêche, le tourisme et l'artisanat.
- Partenaires financiers : Etat, province Sud, commune de Thio, ADRAF
- Maître d'œuvre : association MARA JATI.
- Début : septembre 1998 pour une durée prévue de 3 ans
- Résultat actuel : l'opération fonctionne bien, 6 réunions de la commission OGAF ont eu lieu.

- *OGAF DE YATE*

- Objectif : développement des productions maraîchères et vivrières dans les tribus installées sur la commune de Yaté, ainsi que le développement des activités de pêche.
- Plan de financement : Etat uniquement via le CNASEA.
- Maître d'œuvre : association ADEVY.
- Période : de juin 1994 à juin 1999.
- Résultat actuel : opération en voie d'achèvement, bon démarrage économique de la zone.

Procédure pour la mise en place d'une OGAF en Calédonie

Une OGAF se veut consensuelle : à la demande d'une collectivité (le plus souvent la province ou une commune), des réunions de travail sont mises en place avec la Direction du service d'Etat de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement, la province, la commune, la subdivision administrative, l'Adraf ...

1^{ère} étape : réalisation d'un diagnostic de la zone (dont la problématique rencontrée ...)

2^{ème} étape : rédaction d'actions possibles

3^{ème} étape : concertations avec les personnes ciblées (agriculteurs, pêcheurs, jeunes...)

4^{ème} étape : chiffrage des actions et recherche des partenaires financiers, définition du porteur du dispositif, consensus des partenaires calédoniens

5^{ème} étape : envoi par le Délégué du gouvernement du projet du règlement OGAF au ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Direction des Exploitations de la Politique sociale et de l'Emploi) et au CNASEA.

6^{ème} étape : avis du Conseil d'administration du CNASEA

7^{ème} étape : agrément du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

8^{ème} étape le Haut Commissaire met en place par un arrêté le règlement de l'OGAF comprenant le financement, la durée, les actions, la composition de la commission OGAF, le périmètre OGAF, l'animation ..., permettant le démarrage de l'opération.

□ **OGAF en prévision**

Il existe actuellement 2 projets d'OGAF :

- une sur la Cote Est de la Province Nord (pré diagnostic en cours),
- une sur l'Île des Pins.

Annexe 4

Fiche relative aux opérations groupées d'aménagement foncier en cours en Nouvelle-Calédonie (mars 2001) élaborée par la DAFE

Annexe 4

**Fiche relative aux opérations groupées d'aménagement foncier en cours en
Nouvelle-Calédonie (mars 2001) élaborée par la DAFE**

DAFE Fiche relative aux opérations groupées d'aménagement foncier en cours en Nouvelle-Calédonie (mars2001)

OGAF DE OUENEE

- Localisation : province Nord, commune de Ouégoa.
- Objectifs : permettre la réinstallation, dans les meilleures conditions, de la tribu de Ouénée sur ses terres ancestrales.
- Plan de financement : sur un investissement total estimé à 115 M FCFP,
 - province Nord + bénéficiaires 51 M FCFP
 - commune de Ouégoa 11 M FCFP
 - Etat (CNASEA + contrats de dév.) 53 M FCFP.
- Maître d'œuvre : services provinciaux.
- Etat d'avancement : arrêté fixant le règlement d'exécution n° 1230 du 27/08/93. Aucune action réalisée si ce n'est la remise en état par la commune de la piste d'accès au site retenu.
- Observations : un acompte de 9 M FCFP sur les 22,7 M FCFP de la participation du CNASEA a été versé à la province Nord.

OGAF D'OUVEA

- Localisation : province des îles Loyauté, commune d'Ouvéa.
- Objectifs : améliorer la production des cocoteraies d'Ouvéa.
- Plan de financement : 25 000 000 FCFP à 100 % CNASEA.
- Maître d'œuvre : services provinciaux.
- Etat d'avancement : arrêté fixant le règlement d'exécution n° 924 du 22/06/94. Une seule réunion de la commission OGAF a pu se tenir en octobre 1994. Elle a permis d'engager et de payer 11 M FCFP.

OGAF DE THIO

- Localisation : province Sud, commune de Thio.
- Objectifs : redynamiser des domaines de l'activité rurale déjà existants sur la commune et pouvant être générateurs de revenus et d'emplois : l'agriculture, la pêche, le tourisme et l'artisanat.
- Plan de financement : sur un investissement total de 56 M FCFP,

- Etat (CD, CNASEA, FEPNC)	26 M FCFP
- province Sud	22 M FCFP
- commune de Thio	4 M FCFP
- ADRAF	4 M FCFP.

- Maître d'œuvre : association MARA JATI.
- Etat d'avancement : règlement d'exécution n° 1762 du 10/09/98

Sur les crédits du CNASEA engagement actuel de 7.8MFCFP (action 2 0.57MFCFP ; 1.85 MFCFP action 8 ; 5.4MFCFP action11)

CD engagement de 4MFCFP

OGAF DE YATE

- Localisation : province Sud, commune de Yaté.
- Objectifs : développement des productions maraîchères et vivrières dans les tribus installées sur la commune de Yaté, ainsi que le développement des activités de pêche.
- Plan de financement : 29,5 M FCFP à 100 % CNASEA.
- Maître d'œuvre : association ADEVY.
- Etat d'avancement : arrêté fixant le règlement d'exécution n° 922 du 22/06/94. 15^{ème} et dernière réunion de la commission tenue le 4 juin 1999.